

**RELATÓRIO DA COMISSÃO PARA  
A ANÁLISE DA SITUAÇÃO  
ORÇAMENTAL**

**Índice:**

<b>1. Introdução</b>	<b>3</b>
<b>2. Evolução das finanças públicas em Portugal</b>	<b>7</b>
<b>3. Perspectivas macroeconómicas para 2005</b>	<b>19</b>
3.1 Comparação com o cenário macroeconómico subjacente ao OE-2005	19
3.2 Cenário macroeconómico para 2005	20
<b>4. Revisão das projecções orçamentais do OE-2005</b>	<b>22</b>
4.1 A conta das administrações públicas, em Contabilidade Nacional, baseada no OE-2005	22
4.2 Receita fiscal das administrações públicas	24
4.3 Dividendos	30
4.4 Despesa primária do Estado	30
4.4.1 Cativações	30
4.4.2 Dotação provisional	32
4.5 Serviço Nacional de Saúde	34
4.6 Instituto de Estradas de Portugal/Estradas de Portugal, E.P.E.	35
4.7 Segurança Social	38
4.8 Caixa Geral de Aposentações	39
4.9 Contribuição financeira para a União Europeia com base no PNB	41
4.10 Investimento público	41
4.11 Dívida e juros	43
4.11.1 Aumentos de capital, regularizações de dívidas pelo Tesouro e receita de privatizações utilizada na amortização da dívida	43
4.11.2 Stock da dívida e despesas em juros	44
4.12 Síntese da revisão das projecções orçamentais	47
<b>5. Saldos ajustados do ciclo e de medidas temporárias</b>	<b>53</b>
<b>6. Efeitos orçamentais das medidas temporárias de anos anteriores</b>	<b>59</b>
<b>7. Impacto da revisão da base das Contas Nacionais nos principais indicadores orçamentais</b>	<b>61</b>
<b>8. Conclusões</b>	<b>62</b>
<b>ANEXO 1 - Instituto das Estradas de Portugal/Estradas de Portugal, E.P.E.</b>	<b>65</b>

## 1. Introdução

De acordo com o Despacho nº 7696/2005, de 12 de Abril, foi criada a Comissão para a Análise da Situação Orçamental, com o seguinte mandato:

- “Elaborar uma estimativa do défice orçamental previsível para 2005, tendo em conta o Orçamento em vigor e considerando as reais perspectivas de evolução dos respectivos pressupostos económicos;
- Ter em conta, nessa estimativa, a situação de entidades que devem consolidar com o sector público administrativo, como as Estradas de Portugal, E.P.E.;
- Apurar os montantes relativos a eventuais compromissos financeiros que transitam do passado que devam ser assumidos directamente na dívida pública;
- Identificar os efeitos orçamentais das medidas relativas a receitas extraordinárias decididas em anos anteriores”.

O défice orçamental relevante é a capacidade/necessidade de financiamento do sector institucional das administrações públicas (AP), de acordo com o Sistema Europeu de Contas (SEC-95) e o Manual de Compilação do Déficit e da Dívida Pública, elaborado pelo Eurostat. Tal resulta do facto de ser este o conceito de défice orçamental utilizado no contexto da monitorização orçamental multilateral na União Europeia (UE), baseada no Procedimento dos Défices Excessivos e no Pacto de Estabilidade e Crescimento.

Nesta perspectiva é útil sublinhar vários aspectos com impacto no apuramento do défice que decorrem das normas do SEC-95, aprofundadas e clarificadas no Manual de Compilação do Déficit e da Dívida Pública, e da sua aplicação prática na elaboração pelo Instituto Nacional de Estatística das Contas Nacionais relativas a Portugal:

- Em primeiro lugar, a delimitação do sector das AP afecta não só a composição da receita e da despesa públicas, como pode também ter efeitos no perfil intertemporal do défice orçamental. Mas, a classificação de uma instituição pública dentro ou fora do sector das AP não é arbitrária, dependendo da percentagem dos seus custos que é coberta pela receita proveniente da venda de bens e serviços. Tratar-se-á de uma empresa se as suas vendas representarem mais de 50 por cento dos seus custos. Será uma AP no caso contrário (ver ponto 1. do Anexo 1). A provisão de bens e serviços públicos por empresas públicas, no caso das mesmas serem cronicamente deficitárias, permite reduzir o défice presente das AP, sobrecarregando exercícios futuros quando tiverem de ser financiadas por dotações de capital, empréstimos de instituições das

AP ou regularizações de dívidas pelo Tesouro, operações reclassificadas nas Contas Nacionais como transferências de capital, com impacto no défice.

- Em segundo lugar, o défice orçamental num dado ano depende da metodologia aplicada quanto ao momento do registo das transações tanto do lado da receita como do lado da despesa. A prática corrente na compilação das Contas Nacionais, em Portugal, pode ser descrita sumariamente como segue. As receitas são registadas, em geral, numa base de caixa, com duas excepções. Em primeiro lugar, nos impostos e contribuições sociais é feito um ajustamento temporal nos casos do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), do Imposto sobre os Produtos Petrolíferos (ISP), do Imposto sobre o Tabaco e do Imposto sobre Bebidas Alcoólicas. Em segundo lugar, as transferências de capital da UE para co-financiar investimento das AP e as transferências do Fundo Social Europeu são registadas consoante a despesa realizada no ano, de acordo com o princípio da neutralidade dos fundos comunitários. As despesas são contabilizadas, sempre que a informação disponível o permite, numa base de especialização de exercício, isto é, no momento em que são de facto gerados os compromissos de despesa, independentemente de serem ou não pagos no próprio período. É o que acontece, por exemplo, com o Serviço Nacional de Saúde. Para outras instituições da administração central, utilizam-se os valores de caixa, subtraindo as despesas relativas a anos anteriores e adicionando as despesas geradas mas não pagas no ano.
- Em terceiro lugar, o financiamento de infraestruturas públicas por consórcios privados no quadro de parcerias público-privadas, verificando-se determinadas condições de transferência de riscos, permite reduzir a despesa de investimento (e o défice) das AP no presente, aumentando, em contrapartida, a sua despesa de consumo intermédio (e o défice) no futuro.
- Em quarto lugar, a aplicação prática do SEC-95 tem permitido que medidas temporárias, pontuais ou auto-reversíveis, reduzam o défice num dado ano sem, em geral, melhorarem a sustentabilidade das finanças públicas. No caso das medidas auto-reversíveis, como a cessão de créditos tributários, em 2003, ou as transferências de empresas públicas para a Caixa Geral de Aposentações, em 2003 e 2004, a receita adicional no presente, implica menos receita ou mais despesa no futuro.

A Lei do Enquadramento Orçamental estabelece que o Relatório do Orçamento do Estado deve incluir, entre outra informação, um quadro com a conta das AP por subsectores e consolidada, em Contabilidade Nacional, que resulta dos orçamentos do

Estado, dos serviços e fundos autónomos e da Segurança Social aprovados na Assembleia da República e de uma estimativa para a conta da administração regional e local elaborada com base nas transferências da administração central orçamentadas e numa previsão dos impostos, outras receitas e despesas regionais e locais. O exercício é no seu conjunto da responsabilidade do Ministério das Finanças e tem em conta as cativações de despesa determinadas no Orçamento do Estado, uma dada distribuição da dotação provisional do Estado, uma correcção da despesa (e do défice) do Serviço Nacional de Saúde e os limites ao endividamento adicional dos Governos Regionais e dos municípios. A conta das AP, em Contabilidade Nacional, incluída no Relatório do Orçamento do Estado é, em geral, mantida sem alterações na actualização do Programa de Estabilidade e na primeira notificação do Procedimento dos Défices Excessivos do ano a que respeita. Constitui, assim, um ponto de referência importante num exercício de actualização de projecções orçamentais, como o definido no mandato da Comissão para a Análise da Situação Orçamental.

A revisão das previsões orçamentais para 2005 efectuada pela Comissão, envolveu três passos essenciais:

- Em primeiro lugar, a definição de um cenário macroeconómico realista, dada a informação disponível neste momento. Tal definição é relevante para a previsão das variáveis que são mais directamente influenciadas pela conjuntura económica (impostos, contribuições sociais e subsídios de desemprego), para a determinação do denominador a utilizar no cálculo dos rácios fundamentais na monitorização orçamental (défice e dívida das AP em rácio do PIB) e, finalmente, para a estimativa dos saldos orçamentais ajustados do ciclo, qualquer que seja a metodologia escolhida.
- Em segundo lugar, a análise muito detalhada de áreas relevantes da execução orçamental, com base em informação solicitada a diversos órgãos e serviços das administrações públicas. Na avaliação dessa informação, comparam-se sistematicamente os valores incluídos na conta baseada no OE-2005 com as estimativas elaboradas pela Comissão, com vista à quantificação dos efeitos prováveis no défice das AP. As áreas seleccionadas foram: a receita fiscal das AP; os dividendos do Estado; a despesa primária do Estado; o Serviço Nacional de Saúde; as Estradas de Portugal; a Segurança Social; a Caixa Geral de Aposentações; a contribuição financeira para a UE; o investimento público; os aumentos de capital, regularizações de dívidas pelo Tesouro e receita de privatizações utilizada na amortização de dívida; e, o stock da dívida e as despesas em juros.

- Em terceiro lugar, o tratamento da informação parcelar, de forma a determinar o efeito total no défice, na óptica da Contabilidade Nacional, e no stock da dívida relevante do ponto de vista do Procedimento dos Défices Excessivos.

Impõem-se, naturalmente, três chamadas de atenção:

- Em primeiro lugar, apesar de já ter decorrido aproximadamente um terço do ano, o trabalho da Comissão consistiu, sobretudo, num exercício de previsão, implicando a formulação de hipóteses, e comportando, por vezes, margens de incerteza significativas. As principais hipóteses e riscos encontram-se devidamente destacados.
- Em segundo lugar, a duração do mandato da Comissão não permitiu o exame sistemático de todas as áreas das AP. De entre as que não foram analisadas pela Comissão destaca-se a administração regional e local. Convirá, contudo, notar que a execução da administração local poderá, sobretudo em ano de eleições autárquicas, apresentar um desvio relativamente aos valores incluídos no OE-2005 tomados como referência pela Comissão.
- Em terceiro lugar, a Comissão não considerou quaisquer medidas adicionais não incluídas no Orçamento em vigor. No entanto, excluíram-se as medidas temporárias que estavam a ser implicitamente consideradas no OE-2005, cujo montante ascendia a 1.4 por cento do PIB, por a sua implementação não se afigurar actualmente viável.

O Relatório da Comissão para a Análise da Situação Orçamental está estruturado da seguinte forma. A secção 2 descreve os principais aspectos da evolução das finanças públicas em Portugal entre 1990 e 2004. A secção 3 analisa as perspectivas macroeconómicas para 2005, comparando o cenário macroeconómico utilizado na elaboração do OE-2005 com o que resulta da informação actualmente disponível. A secção 4 apresenta os resultados a que a Comissão chegou nas principais áreas que foram objecto da sua atenção e compara a conta das AP para 2005, na óptica da Contabilidade Nacional, resultante da incorporação da informação agora tratada, com a que correspondia ao OE-2005. Sintetiza, ainda, os riscos envolvidos no exercício. A secção 5 apresenta os saldos ajustados do ciclo e de medidas temporárias para 2004 e 2005, de acordo com a metodologia usada correntemente no Sistema Europeu de Bancos Centrais, explicando a sua evolução entre um ano e o outro. A secção 6 avalia os efeitos orçamentais em 2005 de medidas temporárias implementadas em anos anteriores. A secção 7 simula o impacto da revisão da base das Contas Nacionais nos principais indicadores orçamentais. A secção 8 apresenta as conclusões do Relatório.

## 2. Evolução das finanças públicas em Portugal

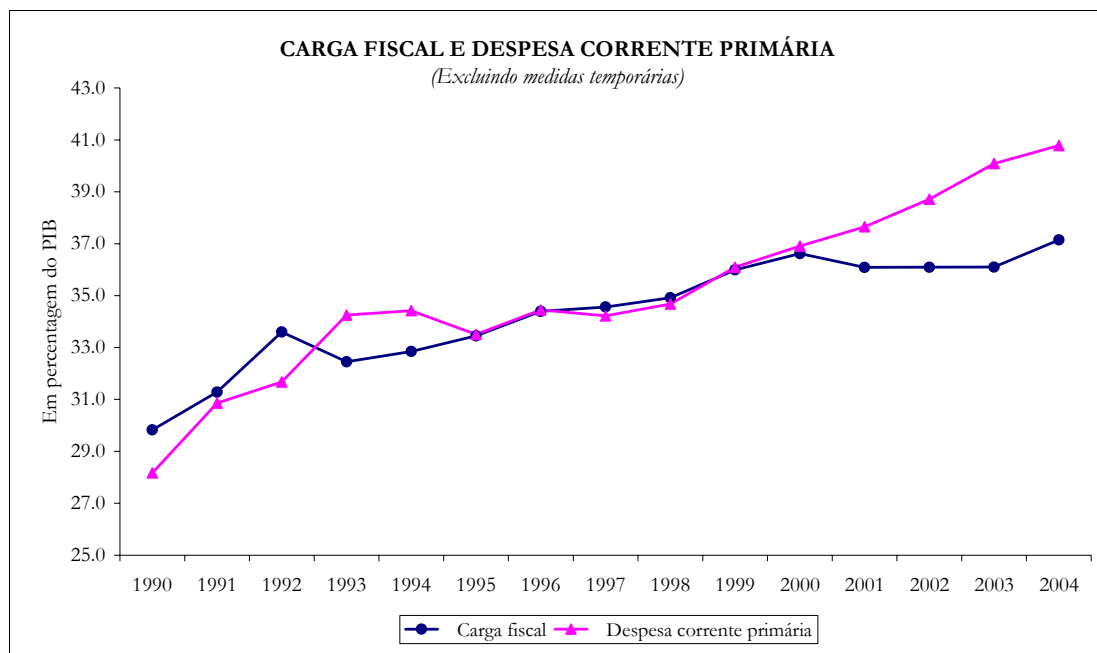
Para compreender as dificuldades que defrontamos para resolver a crise orçamental revela-se útil analisar a evolução das finanças públicas portuguesas desde há vários anos e identificar a dinâmica de receitas e despesas que conduziu à situação actual. Dada a dimensão do défice previsível para este ano, torna-se inevitável adoptar medidas do lado da receita, mas resulta claro da análise da dinâmica das despesas que não poderá haver consolidação orçamental sem uma redução no ritmo de crescimento da despesa corrente primária.

A evolução das finanças públicas portuguesas, entre 1990 e 2004, pode caracterizar-se por três aspectos essenciais. Em primeiro lugar, verificou-se um significativo crescimento da receita fiscal e da despesa corrente primária (i.e. excluindo as despesas com juros) em percentagem do PIB (Gráfico 2.1). A receita fiscal cresceu quase sempre mais do que o nível da actividade económica, revelando uma boa elasticidade-rendimento e progressos na eficiência da administração fiscal. A despesa corrente primária teve, porém, um crescimento mais acentuado, com duas acelerações notórias no princípio e no fim da década de 90, contribuindo para agravar o défice orçamental. Em segundo lugar, após os valores do princípio da década a diminuição gradual do défice das administrações públicas (AP) entre 1993 e 1999 resultou sobretudo da redução das despesas com juros da dívida pública, e voltou a subir após o ano de 2000 em resultado do efeito sobre as receitas da forte desaceleração do crescimento económico e da continuação da dinâmica instalada nas despesas correntes primárias. Esse agravamento do défice, apesar das medidas de consolidação implementadas a partir de 2002, é particularmente notório quando se excluem as receitas extraordinárias (Gráfico 2.2)<sup>1</sup>.

---

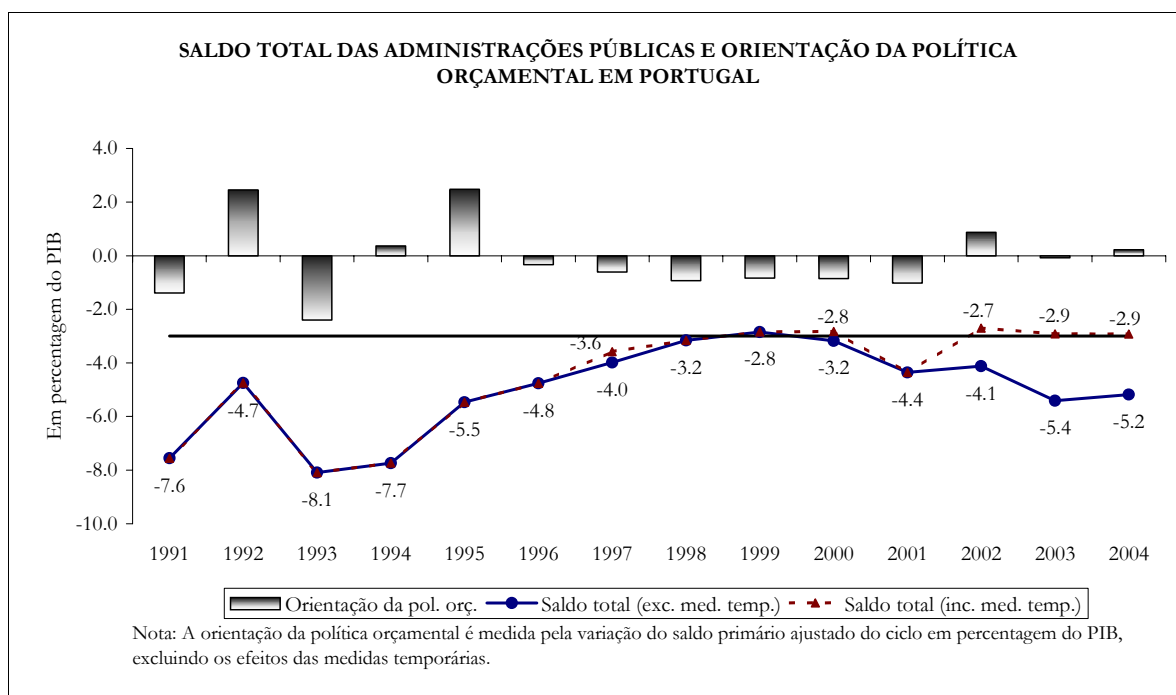
<sup>1</sup> Para uma análise actualizada da evolução das finanças públicas nos últimos anos ver o artigo “A economia portuguesa em 2004” no *Boletim Económico do Banco de Portugal, Primavera de 2005, pág. 15-19.*

Gráfico 2.1



Fonte: Instituto Nacional de Estatística, Ministério das Finanças e Banco de Portugal.

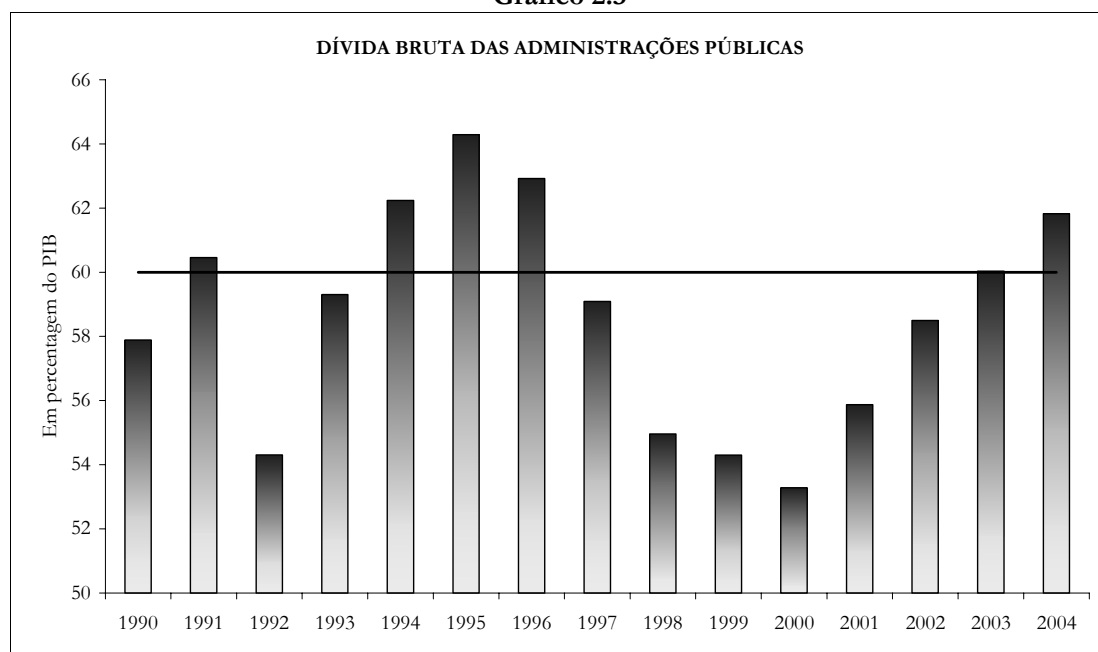
Gráfico 2.2



Fonte: Instituto Nacional de Estatística, Ministério das Finanças e Banco de Portugal.

Em terceiro lugar, e com um pequeno desfasamento relativamente à evolução do défice, é de assinalar a redução do rácio da dívida pública de 1996 a 2000, verificando-se a partir de então uma inversão dessa tendência (Gráfico 2.3).

Gráfico 2.3



Fonte: Instituto Nacional de Estatística, Ministério das Finanças e Banco de Portugal.

O crescimento relativo da receita fiscal é um fenómeno estrutural. Com efeito, o aumento das receitas de impostos e contribuições sociais, ajustadas de efeitos cíclicos e medidas temporárias, atingiu 7.5 pontos percentuais (p.p.) do PIB tendencial, no período em análise (Quadro 2.1 e Gráfico 2.4). De salientar que se trata de um processo contínuo, obviamente mais acentuado nos anos afectados por aumentos de impostos, mas que, em geral continua a evidenciar-se mesmo quando têm lugar reduções de impostos. Os principais factores que o explicam residem: (i) na tendência de longo prazo dos padrões de consumo, com o aumento do peso relativo de bens mais tributados; (ii) na evolução da estrutura da economia, em particular no sector da distribuição, com um aumento do peso de grandes empresas que revelam um elevado grau de cumprimento no pagamento de impostos indirectos, em particular no IVA; (iii) no aumento relativo da massa salarial das AP na massa salarial da economia; (iv) no crescimento muito acentuado da despesa com pensões do regime dos funcionários públicos, com a concomitante expansão das contribuições que as suportam; e, finalmente, (v) no aumento da eficácia da administração fiscal, com particular destaque para o período muito recente.

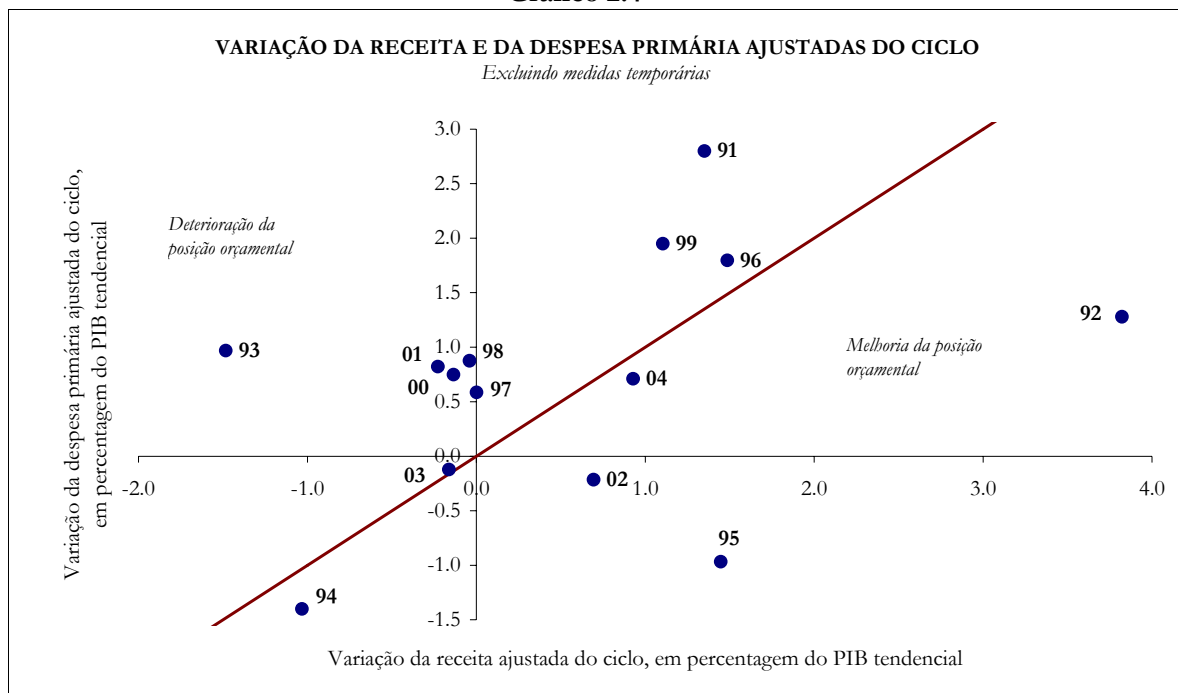
**Quadro 2.1**  
**Contas das administrações públicas (ajustadas do ciclo e dos efeitos de medidas temporárias)**

Em percentagem do PIB tendencial

	1990 (...)	1993 (...)	1996 (...)	1999 (...)	2002	2003	2004	Varição 1990-2004
Receitas totais	35.5	39.2	41.1	42.1	42.5	42.3	43.2	7.8
Receita corrente	34.0	37.3	39.0	40.3	40.6	40.5	41.7	7.7
Impostos sobre o rendimento e património	7.1	8.6	9.7	9.5	9.1	8.9	9.4	2.4
Impostos sobre a produção e a importação	13.1	12.8	14.1	14.7	14.8	14.9	14.9	1.8
Contribuições sociais	9.7	10.5	10.8	11.4	12.2	12.5	12.9	3.3
Outras receitas correntes	2.3	3.6	2.5	2.2	2.1	1.8	2.0	-0.3
Vendas	1.9	1.8	2.0	2.5	2.4	2.3	2.4	0.5
Receitas de capital	1.5	1.9	2.0	1.8	1.8	1.8	1.5	0.0
Despesas totais	43.7	47.6	44.5	45.9	47.1	46.8	47.4	3.7
Despesa corrente	38.4	41.7	38.7	39.9	42.3	42.3	42.8	4.4
Transferências correntes	13.9	16.7	16.1	17.7	19.3	20.9	21.4	7.5
p/a famílias	10.9	12.6	12.8	13.8	15.3	16.7	17.3	6.4
p/a empresas	1.8	2.4	1.5	1.7	1.5	1.6	1.6	-0.2
outras	1.2	1.7	1.9	2.2	2.6	2.7	2.4	1.2
Juros	8.9	7.7	5.3	3.3	3.1	2.9	2.8	-6.1
Despesas com pessoal	12.3	14.1	13.4	14.7	15.6	14.8	14.9	2.6
Consumo intermédio	3.3	3.3	3.8	4.2	4.4	3.7	3.7	0.5
Despesas de capital	5.3	5.9	5.9	6.0	4.8	4.5	4.7	-0.7
Formação bruta de capital fixo	3.5	4.0	4.1	4.2	3.6	3.3	3.3	-0.2
Aquisição líquida de activos n/ finan. n/ prod.	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	-0.1	0.0	0.0
Transferências de capital	1.9	1.8	1.7	1.8	1.1	1.3	1.3	-0.5
Saldo total	-8.2	-8.4	-3.5	-3.8	-4.7	-4.5	-4.2	4.0
<i>Por memória:</i>								
Saldo corrente	-4.4	-4.4	0.4	0.4	-1.7	-1.8	-1.1	3.3
Saldo de capital	-3.8	-4.0	-3.8	-4.2	-2.9	-2.7	-3.1	0.7
Despesa corrente primária	29.5	34.0	33.4	36.6	39.3	39.4	40.0	10.5
Carga fiscal	29.8	31.8	34.6	35.6	36.1	36.3	37.3	7.5

Fonte: Instituto Nacional de Estatística, Ministério das Finanças e Banco de Portugal.

Gráfico 2.4



Fonte: Instituto Nacional de Estatística, Ministério das Finanças e Banco de Portugal.

A despesa corrente primária também aumentou, em rácio do PIB tendencial, ano após ano (exceptuando 1994-1995), entre 1990 e 2004, registando no total um acréscimo de 10.5 pontos percentuais (Quadro 2.1). As rubricas da classificação económica que mais contribuíram para esta evolução foram as transferências para as famílias (6.4 p.p. do PIB tendencial) e as despesas com pessoal (2.6 p.p. do PIB tendencial). No que respeita às primeiras é de destacar a importância do crescimento das despesas com pensões, quer do regime geral, quer do regime dos funcionários públicos (1.9 e 2.6 p.p. do PIB tendencial) e das transferências sociais em espécie (1.8 p.p. do PIB tendencial). A expansão das despesas com pensões em ambos os sistemas públicos decorre, no essencial, de três factores: as actualizações anuais, o crescimento do número de pensionistas, e um efeito composição que se traduz no aumento da pensão média, por via da renovação do stock de pensionistas e do efeito de algumas medidas discricionárias. Quanto às despesas com pessoal, o seu acentuado acréscimo ficou a dever-se tanto às contribuições sociais efectivas para o sistema de pensões dos funcionários públicos como ao crescimento da massa salarial, resultante não só das actualizações anuais, mas também do aumento do número de funcionários, da progressão nos escalões e de revisões extraordinárias de carreiras.

A mesma perspectiva sobre a contribuição da despesa corrente primária para a evolução do défice orçamental resulta, claramente, da análise das taxas de crescimento das várias rubricas da classificação económica da despesa (Quadro 2.2. e Gráfico 2.5) . De sublinhar as elevadas taxas de crescimento médias das componentes com maior peso na despesa das AP, ou seja, das transferências para as famílias e das despesas com pessoal. As transferências para as famílias dizem respeito, fundamentalmente, aos sectores da segurança social (prestações sociais em dinheiro, na forma de pensões e subsídios de desemprego) e da saúde (prestações sociais em espécie). Apesar da desaceleração da despesa corrente primária nos últimos anos, esta continuou a aumentar a sua importância em percentagem do PIB.

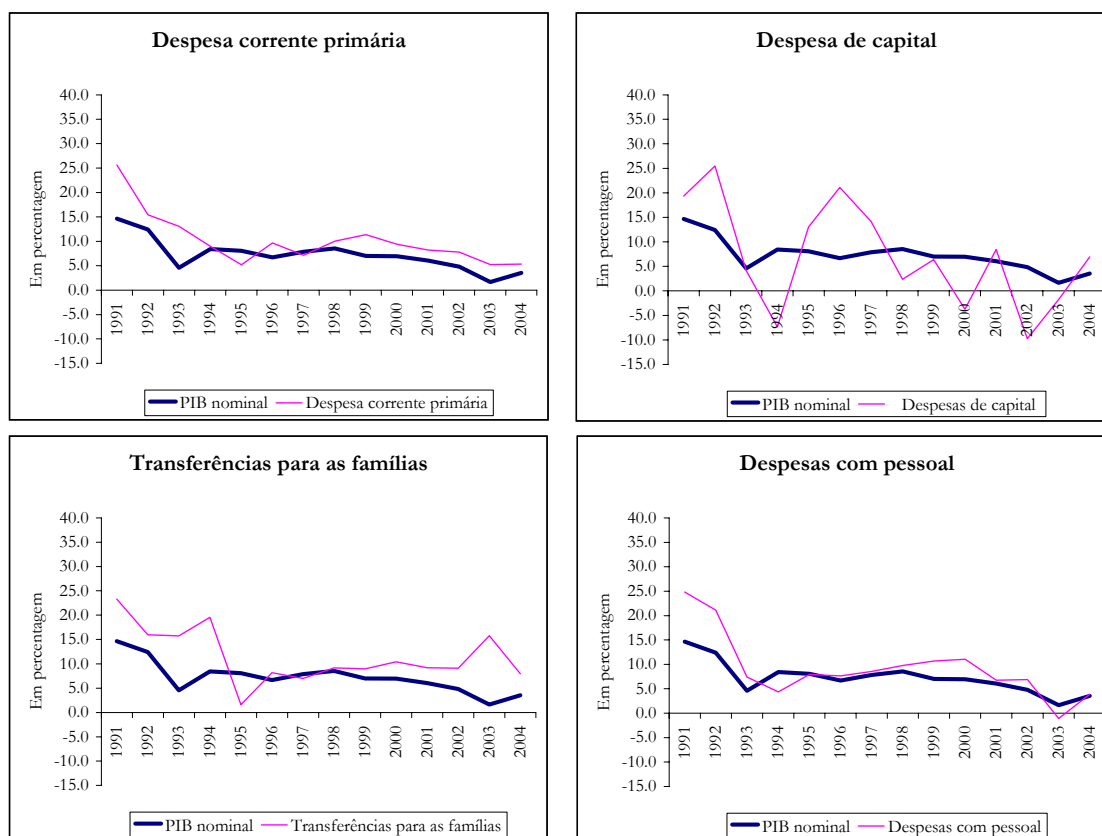
**Quadro 2.2**  
**Crescimento das Despesas Públicas**

Taxas de crescimento

	1993 (...)	1996 (...)	1999 (...)	2002	2003	2004	Varição média 1990-2004
Despesas totais	8.7	8.5	9.7	5.2	4.0	5.2	8.3
Despesa corrente	9.4	6.8	10.3	7.2	4.6	5.1	8.5
Transferências correntes	18.3	10.7	10.5	9.6	14.4	6.2	11.1
p/a famílias	15.7	8.2	9.0	9.1	15.8	8.0	11.4
das quais: pensões	14.8	9.4	8.5	8.6	9.6	9.6	11.6
p/a empresas	30.7	18.3	22.9	18.7	10.6	6.3	6.8
outras	22.2	25.0	11.9	7.4	8.1	-5.0	13.0
Juros	-4.5	-8.4	-0.8	0.3	-3.0	1.4	-0.9
Despesas com pessoal	7.4	7.6	10.7	6.9	-1.1	3.9	9.1
Consumo intermédio	13.2	12.7	17.6	3.6	-12.7	6.1	8.6
Despesas de capital	4.2	21.1	6.4	-9.8	-1.8	6.9	6.6
Formação bruta de capital fixo	9.4	19.2	12.5	-5.7	-5.9	3.3	7.2
Outra despesa de capital	-5.6	25.7	-5.4	-20.7	11.4	16.8	5.3
<i>Por memória:</i>							
Despesa corrente primária	13.1	9.7	11.4	7.8	5.2	5.3	10.1
PIB nominal	4.6	6.7	7.0	4.8	1.6	3.5	7.2

Fonte: Instituto Nacional de Estatística, Ministério das Finanças e Banco de Portugal.

**Gráfico 2.5**  
**Taxas de crescimento do PIB nominal e de rubricas da despesa pública**



O forte aumento da despesa pública em percentagem do PIB, em Portugal, contrasta com a variação observada noutros países europeus. O Quadro 2.3 compara a evolução em vários Estados-membros da UE para os quais existem dados para o período 1990-2004, considerando rácios em relação ao PIB nominal e não ao PIB tendencial como no Quadro 2.1. Verifica-se que, apesar do crescimento do peso das receitas ter sido em Portugal dos elevados no contexto da UE (+6 p.p.), o da despesa corrente primária (+12.7 p.p.) excedeu de longe o observado em qualquer outro país da União.

**Quadro 2.3**  
**Variação do saldo total das administrações públicas na União Europeia, 1990-2004**

Em percentagem do PIB

	Variação: 1990-2004					Saldo total
	Receita total	Despesa			Total	
		Corrente primária	Juros	Capital		
Bélgica	3.0	2.7	-7.1	0.6	-3.8	6.8
Dinamarca	1.8	1.7	-4.8	1.2	-1.8	3.6
Grécia	9.4	5.9	-4.4	-1.8	-0.3	9.7
França	2.2	3.8	0.0	0.0	3.8	-1.6
Irlanda	-4.9	-3.1	-6.7	0.7	-9.0	4.2
Itália	2.8	0.9	-5.4	-1.3	-5.8	8.7
Luxemburgo	-3.1	1.6	-0.3	1.4	2.6	-5.8
Países Baixos	-3.9	-4.4	-3.0	0.7	-6.7	2.8
Áustria	-1.0	1.4	-0.9	-2.5	-2.0	1.0
<b>Portugal <sup>(1)</sup></b>	<b>6.0</b>	<b>12.7</b>	<b>-5.7</b>	<b>-2.3</b>	<b>4.6</b>	<b>1.4</b>
Finlândia	-1.5	2.1	0.7	-0.8	2.1	-3.6
Reino Unido	-0.2	4.5	-1.6	-1.4	1.4	-1.6

Fonte: Base de dados AMECO, Comissão Europeia.

Nota:

<sup>(1)</sup> Excluindo medidas temporárias.

O forte crescimento da despesa verificado em Portugal conduziu a uma posição relativa superior ao que seria de esperar para um país com o nosso nível de desenvolvimento. Com efeito, o rácio da despesa corrente primária em Portugal é mais elevado que o da Espanha e da Grécia e o rácio da despesa total é também superior ao da Espanha (Quadro 2.4). Por outro lado, em Portugal, as despesas com pessoal em percentagem do PIB são das mais elevadas de toda a UE, verificando-se o oposto no que respeita às transferências para as famílias, apesar do crescimento dos últimos anos. Se este último facto se deve a um menor grau de maturidade dos sistemas públicos de pensões em Portugal, é de antever nos próximos anos a continuação de fortes crescimentos, na ausência de reformas estruturais.

**Quadro 2.4**  
**Despesa das administrações públicas em 2003**  
*Comparação com a UE*

Em percentagem do PIB

	Despesa corrente primária				Total	Juros	Despesa de capital	Despesa total
	Despesas com pessoal	Consumo intermédio	Transf. p/ famílias	Outra despesa corrente				
UE-15	11.0	6.2	21.0	3.3	41.4	3.2	3.6	48.3
Portugal	15.0	3.7	17.2	4.3	40.1	2.9	4.6	47.6
Bélgica	12.1	3.4	23.3	3.8	42.6	5.4	2.9	51.0
Dinamarca	17.9	8.7	18.5	5.8	50.9	3.4	2.1	56.4
Alemanha	7.8	3.9	27.1	3.1	41.9	3.1	3.1	48.0
Grécia	11.9	6.0	17.8	1.8	37.6	5.8	6.7	50.1
Espanha	10.3	4.5	14.9	2.6	32.3	2.5	4.8	39.6
França	13.9	5.5	24.4	3.2	47.1	2.9	4.1	54.1
Irlanda	8.8	6.1	10.5	3.0	28.3	1.3	4.8	34.4
Itália	11.1	5.1	19.9	2.7	38.7	5.4	4.4	48.5
Luxemburgo	8.6	3.5	21.3	5.0	38.4	0.3	6.3	45.1
Países Baixos	10.8	7.0	20.9	3.2	41.8	2.9	4.1	48.9
Áustria	9.6	4.5	24.2	6.0	44.3	3.1	3.2	50.6
Finlândia	13.8	8.9	19.1	3.9	45.6	2.0	3.1	50.7
Suécia	16.6	10.2	21.5	3.7	52.0	2.4	3.3	57.6
Reino Unido	10.5	11.4	13.5	3.3	38.7	2.0	2.5	43.2

Fonte: Base de dados New Cronos (Eurostat).

A análise das despesas desde 1990 na perspectiva da classificação funcional mostra, por sua vez, como o crescimento das despesas da Segurança Social, Saúde e Educação foram particularmente responsáveis pela dinâmica da despesa pública, uma vez que cresceram sistematicamente acima do crescimento do PIB nominal, numa escala que não teve paralelo nos restantes Estados-membros da UE (Quadro 2.5)

**Quadro 2.5**  
**Taxas de crescimento das Despesas Públicas**

Em percentagem

	Taxa de crescimento do PIB	Despesas Sociais	Despesas de Segurança Social	Despesas de Saúde	Despesas de Educação
	Taxa média anual 1990-2002	Diferença média anual em relação à taxa de crescimento do PIB			
Portugal	7.97	2.72	2.38	4.30	2.02
	Taxa média anual 1995-2002	Diferença média anual em relação à taxa de crescimento do PIB			
Portugal	6.84	1.89	1.48	3.78	0.99
Bélgica	3.06	-0.25	-0.68	0.95	-0.24
Dinamarca	4.15	-0.43	-1.33	1.41	1.26
Alemanha	1.64	0.42	0.81	0.01	-0.93
Grécia	6.70	0.72	1.35	-1.70	-0.48
França	3.65	-0.29	-0.58	0.87	-0.81
Irlanda	14.13	-3.34	-5.83	0.59	-2.45
Itália	5.99	0.31	-0.48	2.59	0.54
Luxemburgo	7.41	-0.86	-0.73	-2.03	-0.10
Holanda	4.95	-1.20	-2.12	2.01	-0.26
Austria	2.71	-1.06	-0.72	-2.02	-1.14
Finlândia	5.02	-2.16	-2.95	0.22	-1.59
Suécia	4.42	-0.84	-1.89	1.55	0.65
Reino Unido	9.73	-0.08	-1.34	1.85	1.88

Fonte: Base de dados New Cronos (Eurostat)

Apesar desta evolução, o rácio das despesas da Segurança Social, tal como mencionado atrás, é ainda inferior no nosso país relativamente à média da UE, sendo, no entanto, claramente mais elevado nos casos das despesas em Saúde e Educação (Quadro 2.6).

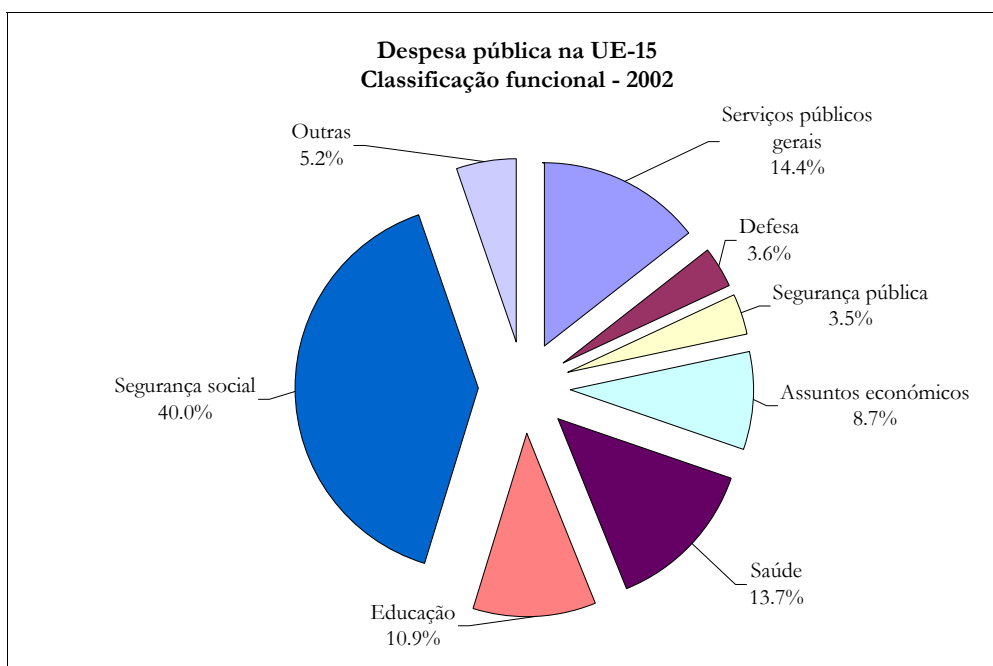
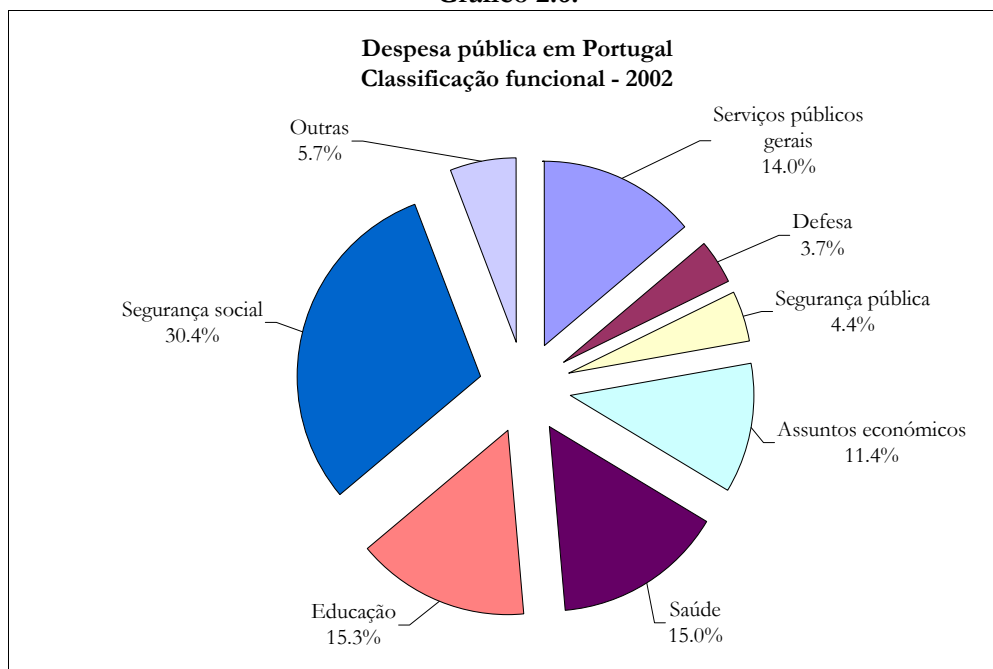
**Quadro 2.6**  
**Despesas Públicas em % do PIB**

	2002				
	Despesas Totais	Despesas Sociais	Despesas de Segurança Social	Despesas de Saúde	Despesas de Educação
UE-15	47.67	30.80	19.06	6.54	5.21
Área do euro	48.48	31.06	19.44	6.59	5.02
Bélgica	50.24	30.65	17.72	6.65	6.28
Dinamarca	55.81	38.43	24.49	5.62	8.33
Alemanha	48.75	33.13	22.49	6.43	4.21
Grécia	46.83	26.28	20.00	3.07	3.20
Espanha	39.95	23.33	13.53	5.38	4.42
França	53.50	35.01	20.64	8.38	5.99
Irlanda	33.65	20.24	9.45	6.43	4.36
Itália	48.03	29.72	18.16	6.51	5.05
Luxemburgo	43.47	28.19	18.32	4.88	4.99
Países Baixos	47.83	27.43	17.96	4.47	5.01
Austria	50.57	33.31	20.83	6.67	5.81
Portugal	46.38	28.15	14.10	6.97	7.08
Finlândia	50.14	34.17	21.29	6.33	6.56
Suécia	58.25	38.49	23.96	7.08	7.45
Reino Unido	41.69	27.69	16.04	6.34	5.30

Fonte: Base de dados New Cronos (Eurostat).

Em geral, as despesas que mais têm crescido de há anos a esta parte são também as que têm maior peso na estrutura percentual das despesas (Gráfico 2.6). Ambos os aspectos revelam como a consolidação orçamental pelo lado da despesa tem tanto de difícil como de inevitável.

Gráfico 2.6.



Os obstáculos a uma consolidação orçamental realizada pelo lado da despesa também se revelam na identificação das despesas que apresentam um elevado grau de rigidez, o que acontece para 82.4 por cento da despesa primária e 87.1 por cento da despesa corrente primária do Estado, orçamentadas para 2005 (Quadro 2.7). No entanto, deve entender-se que a noção de rigidez implícita nesta classificação é apenas o reflexo de uma maior dificuldade, mas não da impossibilidade, de se alterar o andamento de certas despesas quando é necessário, como parece ser o caso neste momento.

**Quadro 2.7**  
**Despesa primária do Estado orçamentada**  
*Repartição entre despesa rígida e não rígida*

	Estrutura em % dos totais			Em % do PIB		
	OE-96	OE-02	OE-05	OE-96	OE-02	OE-05
<b>Despesa corrente primária</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>20.3</b>	<b>21.3</b>	<b>22.2</b>
Despesa rígida	80.8	82.7	87.1	16.4	17.6	19.3
Despesas com pessoal (excl. CGA e outros subsistemas de saúde)	33.5	28.6	29.1	6.8	6.1	6.5
Serviço Nacional de Saúde	17.0	18.9	18.8	3.4	4.0	4.2
Lei de Bases da Segurança Social	9.2	12.1	14.5	1.9	2.6	3.2
Caixa Geral de Aposentações	8.1	8.8	11.2	1.6	1.9	2.5
Lei das Finanças Locais	4.0	5.2	5.1	0.8	1.1	1.1
Contribuição financeira para a União Europeia	5.2	4.3	4.2	1.0	0.9	0.9
ADSE	1.6	1.9	1.9	0.3	0.4	0.4
Outra despesa obrigatória <sup>(1)</sup>	2.3	3.0	2.3	0.5	0.6	0.5
Despesa não rígida	19.2	17.3	12.9	3.9	3.7	2.9
<b>Despesa de capital (excluindo operações financeiras)</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>3.0</b>	<b>3.3</b>	<b>2.4</b>
Despesa rígida	26.2	30.0	43.5	0.7	1.0	0.9
Lei das Finanças Locais	18.6	19.7	24.7	0.6	0.6	0.7
Lei das Finanças Regionais	5.4	8.9	11.2	0.0	0.3	0.0
Outra despesa obrigatória <sup>(2)</sup>	2.2	1.4	7.6	0.1	0.0	0.2
Despesa não rígida	73.8	70.0	56.5	2.3	2.3	1.5
<b>DESPESA PRIMÁRIA</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>23.3</b>	<b>24.6</b>	<b>24.6</b>
Despesa rígida	73.4	75.7	82.4	17.0	18.6	20.2
Despesa não rígida	26.6	24.3	17.6	6.2	6.0	4.4

Fonte: Banco de Portugal.

Notas:

<sup>(1)</sup> Inclui as despesas com a Assembleia da República, a Lei da Programação Militar, as quotas para organizações internacionais, as despesas com outros subsistemas de saúde e as bonificações de juros para aquisição de habitação própria.

<sup>(2)</sup> Inclui as despesas com a Assembleia da República e a Lei da Programação Militar.

### 3. Perspectivas macroeconómicas para 2005

#### 3.1 Comparação com o cenário macroeconómico subjacente ao OE-2005

O actual cenário macroeconómico para 2005 baseia-se numa versão preliminar das projecções para a economia portuguesa, que serão divulgadas no Boletim Económico de Junho, do Banco de Portugal. Este cenário não contempla alterações de política económica, assumindo, em particular, a manutenção das taxas de juro nos níveis actuais e a ausência de medidas de política orçamental não incluídas no OE-2005.

A actual projecção aponta para uma taxa de crescimento da actividade (1.0 por cento) significativamente mais baixa do que a subjacente à elaboração do OE-2005 (2.4 por cento). Esta diferença deve-se a uma evolução mais moderada tanto da procura interna – em particular, do investimento – como das exportações (Quadro 3.1).

**Quadro 3.1**  
**Cenário Macroeconómico para 2005**

	2004	2005	Por memória: OE 2005
<b>Despesa e PIB</b>			
PIB	1.1	1.0	2.4
Consumo Privado	2.5	2.1	2.3
Consumo Público	0.9	1.1	0.0
Investimento	1.3	1.1	5.2
Procura interna	2.1	1.5	2.4
Exportações	5.2	3.8	6.2
Procura global	2.8	2.0	3.3
Importações	7.4	4.7	5.6
<b>Deflatores</b>			
PIB	2.4	2.4	2.3
Consumo privado	2.5	2.1	2.0

Fonte: Relatório do OE-2005 e Banco de Portugal.

O cenário macroeconómico do OE-2005 considerava um crescimento da economia portuguesa em linha com as previsões disponibilizadas pelas várias organizações internacionais, em 2004. Esses cenários eram, no entanto, mais optimistas do que os publicados pelo Banco de Portugal nos Boletins Económicos de Junho e de Dezembro de 2004, que projectavam um crescimento para 2005 de 1.75 e 1.6 por cento, respectivamente. O actual cenário macroeconómico para 2005 aponta para um crescimento próximo do projectado pela Comissão Europeia (1.1 por cento).

### 3.2 Cenário macroeconómico para 2005

O actual cenário contempla uma recuperação lenta da economia portuguesa, em particular quando comparada com os anteriores episódios de recessão. Com efeito:

- Em 2005, apesar dos baixos níveis de taxas de juro, a procura interna continuará com um crescimento moderado, reflectindo, por um lado, o elevado endividamento do sector privado, relacionado com o expressivo aumento das despesas em bens de consumo duradouro, em habitação e em investimento empresarial verificado na segunda metade da década de 90 num contexto de significativa diminuição das taxas de juro. Por outro lado, a deterioração das condições económicas nos anos mais recentes - a qual terá contribuído para o adiamento, redimensionamento ou mesmo anulação de algumas intenções de investimento – não deverá permitir, à semelhança do ano anterior, uma rápida recuperação do investimento privado.
- A retoma da actividade não poderá contar com o estímulo de curto prazo resultante de um aumento da despesa pública, devido ao actual desequilíbrio estrutural das finanças públicas.
- A acrescida concorrência internacional, num contexto de apreciação da taxa de câmbio do euro, deverá, à semelhança do verificado em 2004, implicar uma perda de quotas de mercado por parte das empresas portuguesas, traduzida tanto num crescimento das exportações inferior ao dos mercados dos principais clientes, como num aumento do grau de penetração das importações na procura interna.

A actual projecção contempla uma revisão em baixa relativamente às projecções do Banco de Portugal divulgadas no Boletim Económico de Dezembro de 2004 (de 1.6 para 1.0 por cento). Assim:

- Desde a fase final de 2004, verificou-se uma evolução desfavorável do enquadramento externo da economia portuguesa, que é tanto mais relevante quanto se trata de uma pequena economia aberta. Em particular, a recente subida do preço do petróleo, a apreciação da taxa de câmbio do euro e a evolução mais moderada dos principais mercados clientes de Portugal são factores que afectam significativamente as perspectivas de crescimento.
- Os últimos indicadores apontam para um perfil de clara desaceleração da actividade económica ao longo de 2004, decorrente da diminuição das taxas de crescimento das exportações e do investimento e da manutenção de um elevado ritmo de expansão das importações. Adicionalmente, os indicadores disponíveis para os

primeiros meses do ano não sugerem uma recuperação assinalável do crescimento do PIB no primeiro trimestre, reflectindo, parcialmente, o enquadramento externo menos favorável. Finalmente, note-se que, no segundo trimestre, a taxa de variação homóloga da actividade económica será afectada pelo efeito base associado à realização do Campeonato Europeu de Futebol, em 2004. Desta forma, o actual cenário está fortemente condicionado por este perfil intra-anual, o qual, apesar da aceleração projectada para a segunda metade do ano, não permitirá uma taxa de crescimento média em 2005 muito diferente da estimada para 2004.

Finalmente, os riscos da actual projecção para o crescimento da actividade económica em 2005 são no sentido da baixa. De facto:

- A nível do enquadramento internacional, no início de 2005, verificou-se uma significativa subida do preço do petróleo, a qual, de acordo com as expectativas implícitas nos mercados de futuros, poderá assumir um carácter mais permanente do que o esperado na segunda metade de 2004. Adicionalmente, em 2005, verificar-se-á a manutenção de uma acrescida concorrência de terceiros países no mercado da União Europeia – de onde se destaca a abolição de quotas de importação aos têxteis provenientes da China. Os efeitos resultantes de ambos os fenómenos são difíceis de quantificar nos exercícios de projecção, podendo por isso ser maiores do que os incorporados no actual cenário macroeconómico.
- Eventuais medidas de política orçamental tendentes a promover a consolidação das contas públicas, apesar da sua contribuição positiva a médio prazo, poderão, no imediato, originar uma evolução ainda mais moderada da actividade económica.

#### 4. Revisão das projecções orçamentais do OE-2005

##### 4.1 A conta das administrações públicas, em Contabilidade Nacional, baseada no OE-2005

O conjunto de quadros a seguir apresentado procura sistematizar informação relevante par analisar a conta das AP, em Contabilidade Nacional, baseada no OE-2005. O Quadro 4.1 apresenta a referida conta de 2005, de acordo com a classificação económica, para os subsectores das AP e para o conjunto do sector.

**Quadro 4.1**  
**Orçamento das Administrações Públicas – 2005**  
*(Óptica da Contabilidade Nacional)*

Milhões de euros

	Estado	FSA's	ALR	Fundos Seg. Social	ADM. PÚBLICAS
1. Impostos sobre a Produção e Importação	18 325.1	314.1	2 372.9	721.6	21 733.7
2. Impostos correntes sobre o Rendimento e Património	11 237.2	52.0	811.4	0.0	12 100.6
3. Contribuições para Fundos da Segurança Social	788.5	339.9	72.8	16 661.8	17 863.0
Das quais: Contribuições Sociais Efectivas	100.0	41.6	6.7	16 646.1	16 794.4
4. Outras Receitas Correntes	2 910.4	12 021.8	3 195.2	5 482.3	6 899.5
5. Total das Receitas Correntes (1+2+3+4)	33 261.2	12 727.8	6 452.3	22 865.7	58 596.8
6. Consumo Intermédio	1 390.0	1 856.1	1 787.9	96.2	5 130.3
7. Despesas com pessoal	11 675.3	5 094.1	2 959.4	552.8	20 281.6
8. Prestações Sociais	807.4	3 730.6	104.0	19 863.2	24 505.2
9. Juros	4 097.0	37.6	153.4	11.5	4 075.8
10. Subsídios	706.2	740.2	134.7	380.4	1 961.5
11. Outras Despesas Correntes	16 719.7	1 123.9	438.6	2 012.4	3 808.3
12. Total Despesa Corrente (6+7+8+9+10+11)	35 395.6	12 582.5	5 578.0	22 916.5	59 762.7
13. Poupança Bruta (5-12)	-13 809.3	10 897.9	2 756.6	3 469.9	3 091.2
14. Receitas de Capital	607.4	2 134.2	2 463.2	43.4	3 080.8
15. Total Receitas (5+14)	33 868.6	14 862.0	8 915.5	22 909.1	61 677.6
16. Formação Bruta Capital Fixo	278.4	666.2	2 846.9	81.1	3 872.6
17. Outra Despesa Capital	2 435.7	1 261.7	567.4	-55.3	2 042.1
18. Total Despesa Capital (16+17)	2 714.1	1 927.9	3 414.3	25.8	5 914.7
19. Total Despesa (12+18)	38 109.7	14 510.4	8 992.3	22 942.3	65 677.4
20. Capacidade (+)/Nec. (-) Financ. Líquido (15-19)	-4 241.1	351.6	-76.8	-33.2	-3 999.8
Saldo em % do PIB	-3.0%	0.3%	-0.1%	0.0%	-2.9%

Fonte: Relatório do Orçamento do Estado para 2005, Quadro 2.2.3. - pág. 34, e Banco de Portugal (PIB).

No Quadro 4.2 evidenciam-se as diferenças, rubrica a rubrica para o conjunto das AP, registadas entre a conta de 2004 incluída no Relatório do OE-2005 e a execução final.

**Quadro 4.2**  
**Conta das Administrações Públicas – 2004**  
*(Óptica da Contabilidade Nacional)*

	ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS		
	OE-2005	Execução	Dif.
	(1)	(2)	(3)=(2)-(1)
1. Impostos sobre a Produção e Importação	20 389.7	20 248.8	-140.9
2. Impostos correntes sobre o Rendimento e Património	12 164.8	12 476.5	311.7
3. Contribuições para Fundos da Segurança Social	17 218.0	17 490.9	272.9
Das quais: Contribuições Sociais Efectivas	16 012.1	16 041.7	29.6
4. Outras Receitas Correntes	6 424.3	5 995.5	-428.8
5. Total das Receitas Correntes (1+2+3+4)	56 196.8	56 211.7	14.9
6. Consumo Intermédio	5 073.3	5 108.3	35.0
7. Despesas com pessoal	19 956.9	20 312.1	355.2
8. Prestações Sociais	23 861.1	24 171.0	309.9
9. Juros	3 953.0	3 831.3	-121.7
10. Subsídios	2 489.0	2 213.2	-275.8
11. Outras Despesas Correntes	3 493.8	3 328.7	-165.1
12. Total Despesa Corrente (6+7+8+9+10+11)	58 827.1	58 964.6	137.5
13. Poupança Bruta (5-12)	2 930.5	2 666.8	-263.7
14. Receitas de Capital	4 359.4	5 154.2	794.8
15. Total Receitas (5+14)	60 556.2	61 365.9	809.7
16. Formação Bruta Capital Fixo	3 501.4	4 479.6	978.2
17. Outra Despesa Capital	2 077.1	1 874.6	-202.5
18. Total Despesa Capital (16+17)	5 578.5	6 354.2	775.7
19. Total Despesa (12+18)	64 405.6	65 318.8	913.2
20. Capacidade (+)/Nec. (-) Financ. Líquido (15-19)	-3 849.4	-3 952.9	-103.5
Saldo em % do PIB	-2.8%	-2.9%	-0.1%

Fonte: Relatório do Orçamento do Estado para 2005, Quadro 2.2.2. - pág. 33, Ministério das Finanças e Banco de Portugal (PIB).

Por último, no Quadro 4.3 apresentam-se as taxas de crescimento para 2005 inicialmente previstas no Relatório do OE-2005 e corrigidas após se considerar a execução de 2004, excluindo os efeitos de medidas temporárias.

**Quadro 4.3**  
**Contas das Administrações Públicas**  
*Taxas de crescimento para 2005 implícitas no OE-2005*

Milhões de euros

	ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS <i>(excluindo medidas temporárias)</i>				
	2004	2004	2005	T.c.	
	OE-2005 (1)	Execução (2)	OE-2005 (3)	(4)=(3)/(1)	(5)=(3)/(2)
1. Impostos sobre a Produção e Importação	20 389.7	20 248.8	21 733.7	6.6	7.3
2. Impostos correntes sobre o Rendimento e Património	12 164.8	12 476.5	12 100.6	-0.5	-3.0
3. Contribuições para Fundos da Segurança Social	17 218.0	17 490.9	17 863.0	3.7	2.1
Das quais: Contribuições Sociais Efectivas	16 012.1	16 041.7	16 794.4	4.9	4.7
4. Outras Receitas Correntes	6 424.3	5 995.5	6 351.5	-1.1	5.9
5. Total das Receitas Correntes (1+2+3+4)	56 196.8	56 211.7	58 048.8	3.3	3.3
6. Consumo Intermédio	5 073.3	5 108.3	5 130.3	1.1	0.4
7. Despesas com pessoal	19 956.9	20 312.1	20 281.6	1.6	-0.2
8. Prestações Sociais	23 861.1	24 171.0	24 505.2	2.7	1.4
9. Juros	3 953.0	3 831.3	4 075.8	3.1	6.4
10. Subsídios	2 489.0	2 213.2	1 961.5	-21.2	-11.4
11. Outras Despesas Correntes	3 493.8	3 328.7	3 808.3	9.0	14.4
12. Total Despesa Corrente (6+7+8+9+10+11)	58 827.1	58 964.6	59 762.7	1.6	1.4
13. Poupança Bruta (5-12)	-2 630.3	-2 752.9	-1 713.9	-34.8	-37.7
14. Receitas de Capital	2 729.4	2 102.7	2 658.8	-2.6	26.4
15. Total Receitas (5+14)	58 926.2	58 314.4	60 707.6	3.0	4.1
16. Formação Bruta Capital Fixo	4 501.4	4 479.6	4 372.6	-2.9	-2.4
17. Outra Despesa Capital	2 077.1	1 874.6	2 542.1	22.4	35.6
18. Total Despesa Capital (16+17)	6 578.5	6 354.2	6 914.7	5.1	8.8
19. Total Despesa (12+18)	65 405.6	65 318.8	66 677.4	1.9	2.1
20. Capacidade (+)/Nec. (-) Financ. Líquido (15-19)	-6 479.4	-7 004.4	-5 969.8		
Saldo em % do PIB	-4.8%	-5.2%	-4.3%		

Fonte: Relatório do Orçamento do Estado para 2005, Ministério das Finanças e Banco de Portugal (PIB).

## 4.2 Receita fiscal das administrações públicas

No que respeita às receitas fiscais, o Relatório do Orçamento do Estado para o ano t apresenta três tipos de informação. Em primeiro lugar, um mapa com as receitas fiscais do Estado detalhadas, numa óptica de Contabilidade Pública, que parte de uma estimativa para o ano t-1, ainda não completo no momento da elaboração do Orçamento, para apresentar uma previsão para o ano t. Em segundo lugar, uma estimativa de conta das AP para o ano t-1 e uma previsão para o ano t, elaboradas também numa óptica de Contabilidade Pública, para os vários subsectores das AP, mas cujo detalhe permite apenas apurar os totais de impostos directos e indirectos. Por último, já numa óptica de Contabilidade Nacional, contas relativas a t-1 e t contendo informação relativa aos impostos sobre o rendimento e o património e sobre a produção e a importação para os diferentes subsectores das AP. A

passagem dos valores numa óptica de Contabilidade Pública para Contabilidade Nacional não é directa, envolvendo várias reclassificações e ajustamentos.

O Quadro 4.4 apresenta os dados da receita fiscal do Estado em Contabilidade Pública, no formato utilizado no Relatório do OE-2005, tendo sido incluída uma coluna adicional que contem a execução da receita fiscal do Estado em 2004. Tal como se pode observar, a receita de 2004 ficou acima do previsto no OE-2005 no caso do IRC, e abaixo do estimado em quase todos os restantes impostos, aumentando, conseqüentemente, as taxas de crescimento implícitas para 2005. No seu conjunto, em Contabilidade Pública, a receita fiscal do Estado ficou, em 2004, € 195.2 milhões abaixo da estimativa incluída no Relatório do OE-2005.

**Quadro 4.4**  
**Receita fiscal do Estado**  
*(Óptica da Contabilidade Pública)*

	2004			2005		Taxas de crescimento	
	OE2005	Execução	Diferença	OE2005			
	(1)	(2)	(3)=(2)-(1)	(4)	(5)=(4)/(1)	(6)=(4)/(2)	
IRS	7 535.0	7 464.2	-70.8	7 905.0	4.9	5.9	
IRC	3 637.0	3 897.6	260.6	3 123.0	-14.1	-19.9	
Outros	28.0	16.2	-11.8	221.0	689.3	1 264.2	
<b>Impostos Directos</b>	<b>11 200.0</b>	<b>11 378.0</b>	<b>178.0</b>	<b>11 249.0</b>	<b>0.4</b>	<b>-1.1</b>	
ISP	3 102.0	2 963.3	-138.7	3 275.0	5.6	10.5	
IVA	10 388.0	10 351.9	-36.1	11 100.0	6.9	7.2	
IA	1 115.0	1 122.9	7.9	1 164.0	4.4	3.7	
IT	1 145.0	1 027.0	-118.0	1 220.0	6.6	18.8	
Selo e Estampilhas	1 430.0	1 335.6	-94.4	1 500.0	4.9	12.3	
Outros	260.0	266.1	6.1	335.0	28.8	25.9	
<b>Impostos Indirectos</b>	<b>17 440.0</b>	<b>17 066.8</b>	<b>-373.2</b>	<b>18 594.0</b>	<b>6.6</b>	<b>8.9</b>	
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>28 640.0</b>	<b>28 444.8</b>	<b>-195.2</b>	<b>29 843.0</b>	<b>4.2</b>	<b>4.9</b>	

Fonte: Relatório do Orçamento do Estado para 2005 (Quadro 2.2.15, pág. 51) e Ministério das Finanças.

No que respeita aos restantes subsectores das AP, a execução de 2004 ficou relativamente próxima do previsto, com excepção dos impostos indirectos nos serviços e fundos autónomos e na administração regional e local, que apresentaram mais € 40.6 e 79.0 milhões, respectivamente, face aos valores considerados no Relatório do OE-2005 (Quadro 4.5). Uma vez que o montante de receita fiscal destes subsectores é relativamente pequeno, os resultados de 2004 fazem com que a estimativa para 2005 pareça agora fácil de ultrapassar.

**Quadro 4.5**  
**Receita fiscal das administrações públicas**  
*(Óptica da Contabilidade Pública)*

Milhões de euros

		Estado	FSA's	ALR	SS	AP
<b>Impostos directos</b>						
2004: Rel. OE-2005	(1)	11 200.0	11.6	2 166.5	0.0	13 378.1
2004: Execução	(2)	11 378.0	10.5	2 178.5	0.0	13 567.0
2005: OE-2005	(3)	11 249.0	7.8	2 276.0	0.0	13 532.8
Diferença: (2)-(1)		178.0	-1.1	12.0	0.0	188.9
Taxas de crescimento: (3)/(1)		0.4	-32.8	5.1		1.2
Taxas de crescimento: (3)/(2)		-1.1	-25.7	4.5		-0.3
<b>Impostos indirectos</b>						
2004: Rel. OE-2005	(4)	17 440.0	250.5	917.0	550.8	19 158.3
2004: Execução	(5)	17 066.8	291.1	996.0	550.9	18 904.8
2005: OE-2005	(6)	18 594.0	251.9	955.1	592.1	20 393.1
Diferença: (5)-(4)		-373.2	40.6	79.0	0.1	-253.5
Taxas de crescimento: (6)/(4)		6.6	0.6	4.2	7.5	6.4
Taxas de crescimento: (6)/(5)		8.9	-13.5	-4.1	7.5	7.9

Fonte: Relatório do Orçamento do Estado para 2005 e Ministério das Finanças.

Tal como mencionado atrás, a passagem dos valores da receita fiscal de Contabilidade Pública para Contabilidade Nacional implica alguns ajustamentos e reclassificações. O Quadro 4.6 ilustra as principais diferenças entre as receitas de impostos directos/sobre o rendimento e o património e de impostos indirectos/sobre a produção e a importação, nas duas ópticas, previstas para 2005 no Relatório do Orçamento. Nos impostos directos/sobre o rendimento e o património do subsector Estado, apesar da estimativa em Contabilidade Nacional ser quase idêntica à de Contabilidade Pública, esta tem subjacente a reclassificação de € 267 milhões de IRC implícito nos dividendos para a rubrica 'outras receitas correntes', bem como a inclusão de € 220.8 milhões de Imposto de Selo sobre juros bancários, que abatem à receita dos impostos indirectos/sobre a produção e a importação<sup>2</sup>. Relativamente aos impostos indirectos/sobre a produção e a importação do Estado, para além da referida reclassificação do Imposto de Selo sobre juros bancários, são de destacar a dedução da comparticipação financeira base IVA (€ 206.7 milhões) e a realização de um ajustamento temporal no IVA relativo ao registo numa base de caixa ajustada igual a € 140.5 milhões. Por último, de salientar que a passagem de um montante de receita de impostos directos/sobre o rendimento e o património para impostos indirectos/sobre a produção e a importação na administração regional e local é relativa, em

<sup>2</sup> Na compilação das Contas Nacionais os dividendos recebidos pelas AP são considerados em termos brutos e não líquidos, como acontece em Contabilidade Pública. Em contrapartida, abate-se à receita do IRC o montante resultante dos dividendos recebidos pelas AP.

larga medida, ao Imposto Municipal sobre Imóveis, ao Imposto Municipal sobre Transmissões e a parte do Imposto Especial sobre Veículos (no total € 1561.8 milhões).

**Quadro 4.6**  
**Estimativas da receita fiscal das administrações públicas para 2005**

Milhões de euros

		Estado	FSA's	ALR	SS	AP
<b>Impostos directos/sobre o rendimento e o património</b>						
OE2005 - Contabilidade Pública	(1)	11 249.0	7.8	2 276.0	0.0	13 532.8
OE2005 - Contabilidade Nacional	(2)	11 237.2	52.0	811.4	0.0	12 100.6
Diferença: (2)-(1)		-11.8	44.2	-1 464.6	0.0	-1 432.2
<b>Impostos indirectos/sobre a produção e a importação</b>						
OE2005 - Contabilidade Pública	(3)	18 594.0	251.9	955.1	592.1	20 393.1
OE2005 - Contabilidade Nacional	(4)	18 325.1	314.1	2 372.9	721.6	21 733.7
Diferença: (4)-(3)		-268.9	62.2	1 417.8	129.5	1 340.6

Fonte: Relatório do Orçamento do Estado para 2005.

A Comissão elaborou apenas uma previsão para a receita fiscal do conjunto das AP, numa óptica de Contabilidade Nacional. O Quadro 4.7 mostra as diferenças entre as estimativas incluídas no Relatório do OE-2005 e as actuais, resultantes, no essencial, de um efeito de base relacionado com a execução de 2004 e da consideração pela Comissão de um cenário macroeconómico mais desfavorável, mas também de um maior impacto do aumento da eficácia da administração fiscal.

A receita dos impostos sobre o rendimento e o património das AP agora prevista situa-se € 152.7 milhões acima da estimativa incluída no Relatório do OE-2005. Esta diferença decorre, em larga medida, de um efeito de base, que ascendeu a € 311.7 milhões na conjunto das AP, dos quais € 189.7 milhões referentes a receita do Estado, essencialmente proveniente do IRS e IRC. Relativamente ao IRS, a Comissão prevê um aumento da colecta deste imposto de 4.9 por cento, que compara com os 5.9 por cento actualmente implícitos no OE-2005 para o subsector Estado, em Contabilidade Pública. A variação agora estimada para a receita do IRC situa-se relativamente próxima da que resulta agora do OE-2005: -23.1 por cento, comparável com -24.4 por cento para o subsector Estado, em Contabilidade Pública, quando corrigido o efeito do IRC dos dividendos, atrás mencionado, para reproduzir o registo em Contabilidade Nacional. Note-se que a taxa de variação da receita do IRC implícita no Relatório do OE-2005 ajustada de forma a ter em conta a diminuição esperada dos dividendos recebidos pelo Estado face ao orçamentado (referida com maior detalhe na próxima subsecção) seria de -17.6 por cento, mais optimista que a admitida pela Comissão. No que respeita aos efeitos de medidas discricionárias na estimativa dos impostos sobre o rendimento e o património, refira-se que a actual estimativa mantém, no essencial, os impactos considerados no momento da elaboração do

OE. Estes consistem em: metade do impacto total da redução das taxas do IRS incluída no OE-2005, através da actualização das tabelas de retenção na fonte em 8 por cento em 2005 (€ -180 milhões)<sup>3</sup>; efeito da diminuição da taxa de IRC de 30 para 25 por cento, incluída no OE-2004 (€ -670 milhões, que deverão corresponder aproximadamente ao efeito total da medida uma vez que o efeito de ajustamento do último pagamento por conta foi diminuto); e, por último, € 200 milhões como estimativa da receita a arrecadar em resultado da aprovação de legislação visando a regularização fiscal, por pessoas singulares residentes, dos capitais colocados no exterior, mediante o pagamento de 5 por cento sobre os montantes a regularizar (o diploma legal está em fase final de elaboração)<sup>4</sup>.

Relativamente aos impostos sobre a produção e a importação, refira-se que a estimativa da Comissão é mais desfavorável, apontando para um valor € 176.6 milhões abaixo do previsto no Relatório do OE-2005. O essencial desta diferença resulta de um efeito de base, que atinge € -140.9 milhões, significativamente inferior ao apurado em Contabilidade Pública nos impostos indirectos das AP: € -253.5 milhões. Com efeito, o registo em Contabilidade Nacional da receita do Imposto sobre o Tabaco, ao incluir o valor recebido de Janeiro do ano seguinte (e excluir o montante de Janeiro do próprio ano), permitiu aumentar a receita de 2004 em € 149.7 milhões. Assim, a receita dos principais impostos sobre a produção e a importação agora estimada pela Comissão situa-se próximo ou abaixo da implícita no OE-2005. De salientar: a receita do IVA, 5.9 por cento que compara com 7.2 por cento no OE-2005 relativamente à execução de 2004 (do Estado, numa óptica de Contabilidade Pública); do Imposto sobre os Produtos Petrolíferos, 5.4 por cento relativamente a 10.5 por cento implícitos no OE-2005; e do Imposto de Selo, 8.0 por cento face a 12.3 por cento subjacente ao OE-2005. As excepções são o Imposto Automóvel e o Imposto sobre o Tabaco, que apresentam variações próximas das implícitas no OE-2005 em Contabilidade Nacional, e o Imposto Municipal sobre Imóveis e o Imposto Municipal sobre Transmissões, em que se consideraram os montantes orçamentados. De salientar que no caso destes dois últimos impostos, as taxas de crescimento da receita agora assumidas são relativamente exigentes e ascendem a 15.3 e 12.0 por cento, respectivamente.

---

<sup>3</sup> O efeito global esperado, a partir de 2007, da redução das taxas e dos benefícios fiscais eliminados é nulo. No entanto, dado que os benefícios fiscais eliminados em 2005 só têm efeitos sobre a receita de 2006, ano da liquidação do imposto devido pelos rendimentos de 2005, o impacto sobre a receita foi dividido em dois anos, 2005 e 2006, através da actualização das tabelas de retenção na fonte em 8 por cento em 2005 (de acordo com cálculos do Ministério das Finanças, o efeito total implicaria uma actualização de 16 por cento). Assim, o impacto líquido sobre a receita fiscal em 2005 é negativo e igual € 180 milhões, e, em 2006, será positivo num montante equivalente.

<sup>4</sup> De notar, que a estimativa do impacto desta medida foi apurada pelo Ministério das Finanças, mediante a comparação com experiências semelhantes realizadas noutros países da UE.

No que respeita a hipóteses que serviram de base às estimativas da Comissão, saliente-se que se assumiram: alguns ganhos do combate à fraude e evasão fiscais no IRS, IRC e IVA; a não renovação por completo do comportamento excepcionalmente favorável do IRC de 2004 em 2005; a repetição do forte crescimento da receita do IVA de Fevereiro de 2005 no ano seguinte; a manutenção da taxa de ISP durante 2005 ao nível registado em Dezembro de 2004; e, o aumento da tributação sobre o tabaco no OE-2006 da mesma ordem de grandeza do definido no OE-2005, admitindo-se também uma antecipação muito significativa da introdução de tabaco no circuito de distribuição, no final de 2005.

**Quadro 4.7**  
**Receita fiscal das administrações públicas em 2004 e**  
**estimativa para 2005**  
*(Óptica da Contabilidade Nacional)*

Milhões de euros

	<b>AP</b>
<b>Impostos sobre o rendimento e o património</b>	
2004: Rel. OE-2005	(1) 12 164.8
2004: Execução	(2) 12 476.5
2005: OE2005	(3) 12 100.6
2005: Comissão	(4) 12 253.3
Diferença: (2)-(1)	311.7
Diferença: (4)-(3)	152.7
Taxa de crescimento: (3)/(2)	-3.0
Taxa de crescimento: (4)/(2)	-1.8
da qual: IRS	4.9
IRC	-23.1
<b>Impostos sobre a produção e a importação</b>	
2004: Rel. OE-2005	(5) 20 389.7
2004: Execução	(6) 20 248.8
2005: OE2005	(7) 21 733.7
2005: Comissão	(8) 21 557.1
Diferença: (6)-(5)	-140.9
Diferença: (8)-(7)	-176.6
Taxa de crescimento: (7)/(6)	7.3
Taxa de crescimento: (8)/(6)	6.5
da qual: IVA (inc. IVA UE)	5.9
ISP	5.4
IA	4.8
Imposto de Selo	8.0
Imposto sobre o Tabaco	6.2
Imp. Municipal sobre Imóveis	15.3
Imp. Municipal sobre Transmissões	12.0

Fonte: Relatório do Orçamento do Estado para 2005 e Comissão para a Análise da Situação Orçamental.

### 4.3 Dividendos

De acordo com o OE, os dividendos líquidos de IRC a receber pelo Estado, em 2005, ascenderiam a € 1068.5 milhões, incluindo € 548.0 milhões resultantes de resultados extraordinários da GALP, como se pode verificar no Quadro 4.8. Mesmo sem a concretização desta operação o montante em causa situar-se-ia em € 520.5 milhões. No entanto, de acordo com informação da Direcção-Geral do Tesouro, a previsão actual é de que sejam recebidos apenas € 37.9 milhões.

**Quadro 4.8**  
**Estimativas dos dividendos recebidos pelas administrações públicas em 2005**

Milhões de euros

	OE-2005	Previsão de execução orçamental	Diferença
Dividendos e participações nos lucros de sociedades e quase-sociedades não financeiras	792.5	12.4	-780.1
dos quais: GALP	548.0	0.0	-548.0
Dividendos e participações nos lucros de sociedades financeiras	275.5	25.0	-250.5
Participações nos lucros das administrações públicas	0.5	0.5	0.0
Total:	1 068.5	37.9	-1 030.6

Fonte: Ministério das Finanças.

### 4.4 Despesa primária do Estado

#### 4.4.1 Cativações

À semelhança dos dois anos anteriores, a Lei do Orçamento do Estado para 2005 determina um elevado montante de cativações de despesa, que, de acordo com informação da Direcção-Geral do Orçamento (DGO), atingem € 1372.4 milhões (Quadro 4.9). A hipótese quanto ao maior ou menor grau de concretização destas cativações é um dos aspectos essenciais da avaliação das perspectivas orçamentais, por via da identificação de potenciais desvios relativamente à conta baseada no OE. Com efeito, esta admite que todas as cativações de despesa são efectivamente mantidas no final do ano.

A abordagem da Comissão, apresentada no Quadro 4.9, baseou-se na análise da execução das cativações, rubrica a rubrica da classificação económica, em 2004. Essas taxas de execução são aplicadas aos montantes cativados em 2005, permitindo, por diferença,

uma estimativa para o efeito de eventuais descativações na despesa e défice do Estado e das AP. Este cálculo suscita três observações. Em primeiro lugar, a manutenção das taxas de execução das cativações rubrica a rubrica já é um objectivo exigente, requerendo uma atitude muito determinada por parte do Governo. Em segundo lugar, dada a diferente estrutura das cativações em 2005, a aplicação das taxas de execução de 2004 para cada rubrica permite um grau de concretização global das cativações mais elevado. Em terceiro lugar, se o efeito de descativações referentes a pagamentos do Estado para fora das AP é inequivocamente no sentido de aumentar o défice das AP pelo mesmo montante, já o mesmo não acontece necessariamente quando se trata de descativações de transferências para outros subsectores das AP.

Neste quadro, que envolve um razoável grau de incerteza e acautelando simultaneamente a possibilidade de os serviços e fundos autónomos, excluindo o SNS, terem uma execução orçamental ligeiramente mais favorável que o assumido no OE-2005, a Comissão optou pela perspectiva conservadora de que as descativações de despesa do Estado só afectariam o défice se envolvessem pagamentos para fora das AP. Em consequência, estima-se que o défice das AP sofra, por esta via, um agravamento, relativamente à conta do Relatório do OE, de € 614.1 milhões.

**Quadro 4.9**  
**Cativações da despesa do Estado (Contabilidade Pública) nos Orçamentos de 2004 e 2005**

Milhões de euros

	2004			2005			Diferença (7)=(4)-(5)
	Cativações OE-2004 (1)	Execução das cativações (2)	% Execução das cativações (3)=(2)/(1)	Cativações OE-2005 (4)	Estimativa de execução das cativações (5)=(4)*(6)	% Execução das cativações (=2004) (6)=(3)	
<b>DESPESAS CORRENTES</b>	<b>1 059.8</b>	<b>277.3</b>	<b>26.2</b>	<b>850.6</b>	<b>324.1</b>	<b>38.1</b>	<b>526.5</b>
Despesas com pessoal	435.2	20.0	4.6	212.2	23.4	11.0	188.8
Remunerações certas e permanentes	0.5	0.3	50.0	0.5	0.2	50.0	0.2
Abonos variáveis ou eventuais	30.7	12.1	39.6	50.9	20.1	39.6	30.7
Segurança social	404.0	7.6	1.9	160.9	3.0	1.9	157.8
Aquisição de bens e serviços	135.9	82.6	60.8	180.2	109.6	60.8	70.6
Outras despesas correntes	27.0	8.5	31.4	49.7	15.6	31.4	34.1
Subsídios	87.9	64.9	73.8	113.0	83.4	73.8	29.6
Encargos correntes da dívida	0.2	0.0	1.4	0.2	0.0	1.4	0.2
Transferências correntes	373.7	101.3	27.1	295.2	92.1	31.2	203.2
Administrações públicas	143.7	60.6	42.1	165.7	69.1	41.7	96.6
Administração central	142.6	58.7	41.2	164.4	67.7	41.2	96.6
Administração regional	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Administração local	1.1	1.8	159.4	1.4	1.4	100.0	0.0
Segurança social	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	100.0	0.0
Outros sectores	229.9	40.8	17.7	129.5	23.0	17.7	106.5
<b>DESPESAS DE CAPITAL</b>	<b>336.5</b>	<b>215.7</b>	<b>64.1</b>	<b>521.8</b>	<b>233.8</b>	<b>44.8</b>	<b>288.0</b>
Investimento	114.7	96.2	83.9	154.8	129.9	83.9	25.0
Transferências de capital	220.2	118.4	53.8	362.8	101.3	27.9	261.5
Administrações públicas	185.2	84.9	45.8	202.5	98.8	48.8	103.7
Administração central	175.5	75.2	42.8	179.2	76.7	42.8	102.5
Administração regional	0.3	0.0	0.0	1.2	0.0	0.0	1.2
Administração local	6.5	6.8	104.8	17.6	17.6	100.0	0.0
Segurança social	2.9	2.9	100.0	4.4	4.4	100.0	0.0
Outros sectores	34.9	33.5	96.0	160.4	153.9	96.0	6.5
Outras despesas de capital	1.6	1.0	62.1	4.2	2.6	62.1	1.6
<b>DESPESA TOTAL</b>	<b>1 396.3</b>	<b>493.0</b>	<b>35.3</b>	<b>1372.4</b>	<b>557.9</b>	<b>40.7</b>	<b>814.5</b>
<i>Por memória:</i>							
Despesa total excluindo tranf. para outros subsectores	1 067.3	347.5		1004.2	390.1		614.1

Fonte: Ministério das Finanças.

#### 4.4.2 Dotação provisional

A dotação provisional é um montante inscrito no orçamento do Ministério das Finanças para fazer face a despesas correntes e de capital não previstas e inadiáveis. Nos últimos anos, na elaboração das contas das AP baseadas nos Orçamentos do Estado, tem-se feito uma repartição de uma parte da dotação provisional por rubricas da despesa. O Quadro 4.10 mostra a distribuição inicial da dotação provisional em 2004 e 2005 e a sua execução em 2004, de acordo com informação da DGO. Em ambos os anos, só metade da dotação provisional foi considerada inicialmente na elaboração das contas das AP. Em 2004, no entanto, a utilização da dotação provisional foi consideravelmente superior ao

admitido na altura da elaboração do OE, concentrando-se nas remunerações certas e permanentes e assumindo valores menores nas despesas de capital.

A análise das rubricas da despesa do Estado não sujeitas a cativações no OE-2005 revelou de novo a insuficiência do valor orçamentado para as remunerações certas e permanentes do Estado. Com efeito, implicaria, mesmo reforçado com € 143 milhões da dotação provisional, uma diminuição de 0.8 por cento face à execução de 2004, enquanto a tabela salarial teve uma actualização de 2.25 por cento e haverá um efeito significativo da progressão nos escalões dos docentes do ensino não superior. Nestas condições, a Comissão considerou justificado incorporar na sua estimativa um aumento do montante da dotação provisional afectado às remunerações certas e permanentes em € 360 milhões (de € 143 milhões para € 503 milhões), admitindo simultaneamente que não será necessária qualquer utilização para despesas de capital. Em conformidade, o défice previsto para as AP tem um acréscimo de € 180 milhões face à conta baseada no OE-2005.

**Quadro 4.10**  
**Dotação provisional (Contabilidade Pública) nos Orçamentos de 2004 e 2005**

Milhões de euros

	2004		2005	
	Relatório OE-2004	Execução	Relatório OE-2005	Comissão
DESPEAS CORRENTES	200.0	421.5	180.0	540.0
Despesas com pessoal	200.0	392.8	143.0	503.0
Remunerações certas e permanentes	200.0	390.3	143.0	503.0
Abonos variáveis ou eventuais	0.0	2.1	0.0	0.0
Segurança social	0.0	0.4	0.0	0.0
Aquisição de bens e serviços	0.0	8.7	0.0	0.0
Outras despesas correntes	0.0	0.9	37.0	37.0
Subsídios	0.0	0.0	0.0	0.0
Encargos correntes da dívida	0.0	0.0	0.0	0.0
Transferências correntes	0.0	19.1	0.0	0.0
Administrações públicas	0.0	6.0	0.0	0.0
Outros sectores	0.0	13.2	0.0	0.0
DESPEAS DE CAPITAL	50.0	5.1	180.0	0.0
Investimento	0.0	1.2	50.0	0.0
Transferências de capital	0.0	4.0	0.0	0.0
Administrações públicas	0.0	4.0	0.0	0.0
Outros sectores	0.0	0.0	0.0	0.0
Outras despesas de capital	50.0	0.0	130.0	0.0
<b>DESPESA TOTAL</b>	<b>250.0</b>	<b>426.7</b>	<b>360.0</b>	<b>540.0</b>

Fonte: Ministério das Finanças.

#### 4.5 Serviço Nacional de Saúde

A reavaliação da execução orçamental do SNS em 2005 baseia-se numa estimativa disponibilizada pelo Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde (IGIF), que apresenta uma evolução relativamente a 2004 que a Comissão considera justificada. O Quadro 4.11 compara essa estimativa, bem como as execuções de 2003 e 2004, com os valores considerados na elaboração das contas das AP baseadas nos Orçamentos do Estado<sup>5</sup>. A informação apresentada é a relevante do ponto de vista da compilação das Contas Nacionais das AP, correspondendo a receita ao montante cobrado, incluindo os recebimentos por serviços prestados em anos anteriores, e a despesa aos compromissos de despesa concretizados no ano.

Os principais aspectos que ressaltam da evolução orçamental do SNS nos últimos anos são dois. Em primeiro lugar, o crónico subfinanciamento do sistema, que conduz, na altura da elaboração do Orçamento a uma sobreestimação da receita com prestação de serviços e a uma estimativa irrealista das principais rubricas da despesa, em particular as compras e os fornecimentos e serviços de terceiros. Em consequência, a execução vem depois a revelar défices elevados e a acumulação de dívidas a fornecedores. A regularização destas dívidas tem sido feita por via de Orçamentos Rectificativos do Estado ou por operações do Tesouro. Em segundo lugar, apesar da desaceleração observada nos últimos anos, a despesa do SNS continua a crescer significativamente acima do PIB nominal, constituindo um dos principais factores de aumento da despesa pública em Portugal.

A estimativa do IGIF para 2005 mostra uma diminuição da taxa de crescimento das principais rubricas da despesa do SNS, com excepção dos custos com pessoal, que reflectem o aumento geral da tabela salarial em 2005, em contraste com os anos anteriores em que só os vencimentos mais baixos tiveram alguma actualização. Apesar da ligeira desaceleração prevista para o conjunto da despesa do SNS, a nova informação disponibilizada implica um aumento do défice das AP, em Contabilidade Nacional, relativamente à conta baseada no OE-2005 que ascende a € 1512.8 milhões.

No final de 2004, depois da regularização de dívidas operada por via do Orçamento Rectificativo, estima-se que a dívida do SNS a fornecedores (excluindo os hospitais-empresa) se situasse em cerca de € 1100 milhões. Na ausência de um Orçamento Rectificativo em 2005, essas dívidas aumentarão gradualmente, podendo atingir um valor

---

<sup>5</sup> A análise da execução de 2003 rubrica a rubrica é dificultada pelo facto de a informação relativa ao OE não reflectir ainda a empresariação de alguns hospitais do SNS, o que já acontece nos dados sobre a execução.

próximo de € 2300 milhões, no final do ano, na hipótese de um aumento de € 200 milhões no crédito bancário ao SNS.

**Quadro 4.11**  
**Contas do Serviço Nacional de Saúde**

Milhões de euros

	2001		2002		2003		2004		2005		Taxas de cresc.	
	OE2001	Exec.	OE2002	Exec.	OE2003	Exec.	OE2004	Exec.	OE2005	Estim. de exec.	2004	2005
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)=(8)/(6)	(12)=(10)/(8)
<b>RECEITAS</b>	<b>5 960.0</b>	<b>5 548.6</b>	<b>6 202.5</b>	<b>6 040.4</b>	<b>7 158.7</b>	<b>5 977.7</b>	<b>6 355.5</b>	<b>6 801.9</b>	<b>6 791.6</b>	<b>6 464.5</b>	<b>13.8</b>	<b>-5.0</b>
Prestação de serviços	572.1	473.0	644.8	670.7	1 331.7	286.9	487.9	332.3	753.8	423.6	15.8	27.5
Transf. e subs. correntes obtidos	4 950.2	4 975.0	5 184.9	5 174.5	5 556.7	5 495.8	5 671.7	6 297.3	5 841.2	5 837.1	14.6	-7.3
Outros proveitos e ganhos	267.1	1.9	188.4	111.4	82.8	55.8	16.3	45.9	55.0	49.5	-17.7	7.8
Subsídios de investimento	170.6	98.7	184.4	83.8	187.5	139.2	179.6	126.4	141.6	154.3	-9.2	22.1
<b>DESPESAS</b>	<b>6 039.9</b>	<b>6 389.6</b>	<b>6 448.0</b>	<b>7 128.4</b>	<b>7 458.1</b>	<b>7 180.8</b>	<b>6 655.4</b>	<b>7 723.1</b>	<b>7 051.3</b>	<b>8 237.0</b>	<b>7.6</b>	<b>6.7</b>
Compras	956.7	960.6	880.8	994.3	0.0	706.0	1 000.0	766.2	1 000.0	821.3	8.5	7.2
Fornec. e serviços de terceiros	1 966.8	2 409.0	2 161.6	2 758.7	3 584.9	4 064.7	3 162.9	4 381.2	3 593.7	4 693.3	7.8	7.1
Subcontratos	1 661.5	1 870.4	1 663.2	2 124.5	2 013.0	3 616.6	2 920.0	3 860.3	3 428.9	4 123.2	6.7	6.8
Fornecimentos e serviços	305.3	538.6	498.4	634.2	1 571.9	448.1	242.9	520.9	164.8	570.1	16.2	9.4
Custos com pessoal	2 673.1	2 861.2	2 924.2	3 048.5	3 251.0	2 108.2	2 184.0	2 205.2	2 214.6	2 342.8	4.6	6.2
Outros custos e perdas	113.6	36.6	222.5	122.1	191.3	142.7	63.6	192.4	40.3	196.2	34.8	2.0
Investimento	329.7	122.2	258.9	204.8	430.9	159.2	244.9	178.1	202.7	183.4	11.9	3.0
<b>SALDO</b>	<b>-79.9</b>	<b>-841.0</b>	<b>-245.5</b>	<b>-1 088.0</b>	<b>-299.4</b>	<b>-1 203.1</b>	<b>-299.9</b>	<b>-921.2</b>	<b>-259.7</b>	<b>-1 772.5</b>		
<i>Por memória:</i>												
Saldo excluindo transferências e subsídios correntes obtidos	-5 030.1	-5 816.0	-5 430.4	-6 262.5	-5 856.1	-6 698.9	-5 971.6	-7 218.5	-6 100.9	-7 609.6		

Fonte: Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde e Direcção Geral do Orçamento.

#### 4.6 Instituto de Estradas de Portugal/Estradas de Portugal, E.P.E.

No final de 2004, o Instituto de Estradas de Portugal (IEP), um serviço autónomo da administração central, foi transformado numa entidade pública empresarial, com a designação de Estradas de Portugal. A nova entidade tem por objecto a prestação do serviço público, em moldes empresariais, de planeamento, gestão, desenvolvimento e execução da política de infra-estruturas rodoviárias definida no Plano Rodoviário Nacional. Esta alteração já estava prevista no OE-2005, pelo que nas contas das AP, tanto em Contabilidade Pública como em Contabilidade Nacional, incluídas no Relatório do OE-2005, a nova instituição não fazia parte do universo das AP. Em consequência, este sector institucional, em termos consolidados, deixava de receber algumas receitas correntes e de capital, com particular destaque para transferências de capital da UE, mas do lado da despesa passaria apenas a registar a transferência de capital do Estado para as Estradas de Portugal e não a totalidade dos gastos desta instituição. A parte das despesas de capital das

Estradas de Portugal não coberta pela transferência do Estado ou pelas transferências da UE implicaria o recurso a outras fontes de financiamento, em particular ao crédito.

A questão crucial para aquilatar o impacto orçamental deste sector, em 2005, na óptica das Contas Nacionais, passa por saber se, de acordo com o SEC-95, as Estradas de Portugal devem ser classificadas no sector das AP ou no sector das empresas. A questão é analisada com detalhe no Anexo 1 a partir dos relatórios e contas do IEP, para o período 2000-2004, e dos orçamentos previsionais, financeiros e de exploração das Estradas de Portugal, para 2005. A conclusão é inequivocamente de que as vendas de bens e serviços representam uma parcela ínfima dos custos de produção, muito inferior aos 50 por cento requeridos para a classificação da instituição no sector mercantil, pelo que, em Contas Nacionais, deve ser classificada como uma AP.

O Quadro 4.12 apresenta a informação disponibilizada pelas Estradas de Portugal sobre a execução de 2004 do IEP, bem como o orçamento e a previsão de execução das Estradas de Portugal referentes a 2005. Admitindo a manutenção da cativação na transferência de capital do Estado, o efeito em 2005 da inclusão das Estradas de Portugal nas AP é equivalente ao défice que resulta da previsão de execução orçamental desta entidade, ou seja € 458.3 milhões. A descativação de parte de transferência do Estado incluída nos mapas da Lei do OE-2005, se a despesa se mantivesse ao nível considerado na previsão de execução para 2005, não alteraria este resultado em termos do défice do conjunto das AP.

**Quadro 4.12**  
**Contas do Instituto de Estradas de Portugal/Estradas de Portugal, E.P.E.**

Milhares de euros

	Execução de 2004	Orçamento para 2005	Previsão de execução para 2005
<b>RECEITA TOTAL</b>	<b>978 702</b>	<b>1 475 825</b>	<b>686 026</b>
Receitas correntes	81 665	83 945	83 945
Impostos indirectos	69 809	72 000	72 000
Taxas, multas e outras penalidades	2 030	1 182	1 182
Rendimentos de propriedade	1 354	1 020	1 020
Transferências	6 722	7 646	7 646
Venda de bens e serviços correntes	1 749	2 092	2 092
Outras receitas correntes	0	5	5
Receitas de capital	897 038	1 391 880	602 081
Venda de bens de investimento	29	130	130
Reposições não abatidas nos pagamentos	95	50	50
Saldos da gerência anterior	28 198	0	52 800
Transferências de capital	868 715	1 391 700	502 199
Sociedades e quase-sociedades não financeiras	-	793 182	0
Estado	-	363 700	288 281
Resto do mundo	-	234 818	213 918
Outras receitas de capital	0	0	46 903
<b>DESPESA TOTAL</b>	<b>939 618</b>	<b>1 475 825</b>	<b>1 144 370</b>
Despesas correntes	170 801	355 770	272 987
Despesas com pessoal	52 282	57 326	57 326
Aquisição de bens e serviços correntes (orç. func.)	18 601	23 926	23 926
Aquisição de bens e serviços correntes (orç. invest.)	97 743	273 000	190 217
Encargos correntes da dívida	108	105	105
Transferências correntes	1 487	1 369	1 369
Outras despesas correntes	580	45	45
Despesas de capital	768 817	1 120 055	871 383
Investimento (orç. func.)	1 135	1 355	1 355
Investimento (orç. invest.)	767 682	1 118 700	870 028
<b>SALDO TOTAL</b>	<b>39 084</b>	<b>0</b>	<b>-458 343</b>

Fonte: Estradas de Portugal, E.P.E.

#### 4.7 Segurança Social

A revisão das perspectivas orçamentais da Segurança Social para 2005 foi feita de acordo com um relatório do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS) em que se faz uma reavaliação da execução orçamental de 2005. Os dois cenários propostos diferem na hipótese quanto à taxa de crescimento das contribuições e cotizações. A Comissão optou pelo mais favorável, que admite um aumento das receitas de contribuições e cotizações em 4 por cento, uma vez que se afigura exequível dado o cenário macroeconómico utilizado em todo o exercício. O Quadro 4.13 compara a estimativa do IGFSS com o Orçamento da Segurança Social (OSS) que foi incluído nas estimativas de contas das AP apresentadas no Relatório do OE-2005.

Do lado da receita, a nova estimativa do IGFSS implica globalmente uma diminuição de € 497.5 milhões, sendo de registar duas alterações importantes. Por um lado, dado que o OSS pressupunha um valor para as contribuições, em 2004, muito superior ao que se veio a verificar na execução, o efeito base daí resultante implica uma revisão em baixa desta rubrica em € 371.2 milhões. Por outro lado, uma operação especial de receita prevista no OSS que atingiria € 100 milhões não deverá ter lugar.

Do lado da despesa, a principal diferença reside no montante das acções de formação profissional com suporte no Fundo Social Europeu, que é agora superior ao considerado no OSS em € 206.7 milhões. No entanto, dada a metodologia seguida nas Contas Nacionais, que assegura a neutralidade das transferências da UE relativamente ao saldo orçamental, tal revisão determina um aumento da receita numa base de especialização do exercício pelo mesmo valor. A reavaliação das outras rubricas da despesa justifica um aumento de gastos com um impacto no défice de € 101.2 milhões, dos quais € 50.3 milhões dizem respeito aos subsídios de desemprego. No seu conjunto, a despesa com pensões tem uma revisão insignificante.

Em síntese, a estimativa utilizada pela Comissão, baseada em informação disponibilizada pelo IGFSS, implica um acréscimo do défice das AP, em Contabilidade Nacional, relativamente à conta baseada no OE-2005, em € 598.8 milhões.

**Quadro 4.13**  
**Contas da Segurança Social**

Milhões de euros

	Execução	Orçamento	Previsão de	Dif:	Taxas de crescimento	
	orçamental de 2004	para 2005	execução <sup>(1)</sup>	Previsão - Orç.	(5)=(2)/(1)	(6)=(3)/(1)
	(1)	(2)	(3)	(4)= (3)-(2)		
<b>RECEITA TOTAL</b>	<b>16 772.1</b>	<b>17 712.0</b>	<b>17 214.5</b>	<b>-497.5</b>	<b>5.6</b>	<b>2.6</b>
Receitas correntes	16 745.7	17 559.2	17 161.7	-397.5	4.9	2.5
Contribuições e cotizações	10 386.0	11 172.6	10 801.5	-371.2	7.6	4.0
Adicional ao IVA	550.9	592.1	592.1	0.0	7.5	7.5
Rendimentos	231.8	215.8	215.8	0.0	-6.9	-6.9
Transferências correntes	5 187.7	5 483.7	5 457.4	-26.3	5.7	5.2
das quais: Minist. Seg. Social	4 126.8	4 506.0	4 506.0	0.0	9.2	9.2
FSE	807.2	720.0	720.0	0.0	-10.8	-10.8
Outras receitas	389.3	94.9	94.9	0.0	-75.6	-75.6
Receitas de capital	26.4	152.9	52.9	-100.0	480.0	100.6
Transferências de capital	21.5	43.0	43.0	0.0	100.1	100.1
Operação especial de receita	0.0	100.0	0.0	-100.0		
Outras	4.9	9.9	9.9	0.0	102.7	102.7
<b>DESPESA TOTAL</b>	<b>16 563.1</b>	<b>17 525.1</b>	<b>17 833.0</b>	<b>307.9</b>	<b>5.8</b>	<b>7.7</b>
Despesas correntes	16 497.8	17 420.2	17 727.8	307.7	5.6	7.5
Pensões	9 878.6	10 660.8	10 653.8	-7.0	7.9	7.8
Sobrevivência	1 491.7	1 585.7	1 593.7	8.0	6.3	6.8
Invalidez	1 335.9	1 420.0	1 320.6	-99.4	6.3	-1.1
Velhice	7 051.0	7 655.1	7 739.5	84.4	8.6	9.8
Abono de família	600.8	603.3	619.7	16.5	0.4	3.1
Subsídio por doença	490.4	476.0	491.9	15.9	-2.9	0.3
Subsídios de desemprego	1 665.8	1 731.8	1 782.1	50.3	4.0	7.0
Outras prestações	488.6	519.0	519.3	0.3	6.2	6.3
Acção social	1 234.6	1 350.5	1 394.1	43.7	9.4	12.9
Rendimento Social de Inserção	241.7	252.5	252.5	0.0	4.5	4.5
Administração	384.8	402.5	402.5	0.0	4.6	4.6
Transf. e subsídios correntes	1 506.2	1 412.4	1 600.5	188.1	-6.2	6.3
das quais: Acções de form. prof. c/ suporte no FSE	752.7	614.6	821.2	206.7	-18.3	9.1
Outras despesas correntes	6.4	11.4	11.4	0.0	79.3	79.4
Despesas de capital	65.3	104.9	105.2	0.2	60.6	61.0
Transferências de capital	7.0	6.9	6.9	0.0	-1.1	-1.1
Outras despesas de capital	58.3	98.0	98.3	0.2	68.0	68.4
<b>SALDO</b>	<b>209.0</b>	<b>186.9</b>	<b>-618.5</b>	<b>-805.4</b>		
<i>Por memória:</i>						
<b>Saldo relevante em Cont. Nacional<sup>(2)</sup></b>	<b>154.4</b>	<b>81.5</b>	<b>-517.3</b>	<b>-598.8</b>		

Fonte: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social.

Notas:

<sup>(1)</sup> Assumindo um crescimento de 4% na receita de contribuições e quotizações. Um cenário alternativo em que o crescimento das contribuições e quotizações fosse 3.1% teria um impacto no saldo de cerca de - € 100 milhões.

<sup>(2)</sup> Corrigido do efeito do registo das transferências do Fundo Social Europeu numa óptica de especialização do exercício.

#### 4.8 Caixa Geral de Aposentações

O Quadro 4.14 apresenta a estimativa de execução da Caixa Geral de Aposentações (CGA) para 2004, que resume a informação sobre o financiamento do sistema incluída no

Relatório e Contas de 2004, a previsão para 2005 considerada nos orçamentos privativos dos serviços e fundos autónomos e a proposta de revisão do orçamento, com base numa estimativa actualizada do mapa de financiamento do sistema em 2005, elaborada pela própria CGA. Esta informação aponta para uma revisão em alta da despesa em pensões orçamentada em € 216.5 milhões de euros, que se traduz numa taxa de crescimento, para esta rubrica, de 7.8 por cento, em 2005. A explicação resulta, fundamentalmente, de no orçamento não ter sido considerada a actualização das pensões. Esta, como tem acontecido no passado, foi igual à actualização da tabela salarial dos funcionários públicos no activo. De referir que a taxa de crescimento das pensões, em 2005, está influenciada pelas transferências de fundos de pensões de empresas de capitais públicos para a CGA, realizadas no final de 2004, cuja despesa em pensões só começou a ser, no essencial, paga em 2005. Do lado da receita, a revisão da comparticipação de entidades e do subsídio do Estado não tem qualquer impacto no défice das AP, uma vez que consolidam. Assim, a Comissão considerou que o efeito líquido no défice decorrente da actualização da estimativa de conta da CGA corresponde à alteração das despesas desta instituição, que se cifra em € 228.3 milhões.

**Quadro 4.14**  
**Contas da Caixa Geral de Aposentações**

Milhões de euros

	Execução de 2004	OE2005	Previsão de execução	Dif: Previsão - OE2005	Taxas de crescimento	
	(1)	(2)	(3)	(4)= (3)-(2)	(5)=(2)/(1)	(6)=(3)/(1)
<b>RECEITAS</b>	<b>5 266.2</b>	<b>5 461.6</b>	<b>5 555.8</b>	<b>94.3</b>	<b>3.7</b>	<b>5.5</b>
Quotizações	1 918.3	1 923.5	1 960.2	36.7	0.3	2.2
Quotas	1 462.1	1 497.2	1 497.2	0.0	2.4	2.4
Comparticipação de entidades	456.2	426.3	463.0	36.7	-6.6	1.5
Dotações do Orçamento do Estado	3 320.6	3 478.7	3 567.6	89.0	4.8	7.4
Subsídio do Estado	3 106.6	3 247.1	3 339.7	92.6	4.5	7.5
Resp. Estado pag. pensões	214.0	231.6	228.0	-3.7	8.2	6.5
Outras receitas	27.4	59.4	28.0	-31.4	116.8	2.3
<b>DESPESAS</b>	<b>5 393.9</b>	<b>5 600.9</b>	<b>5 829.2</b>	<b>228.3</b>	<b>3.8</b>	<b>8.1</b>
Pensões (exc. entidades por pag de pensões)	5 330.3	5 528.5	5 745.0	216.5	3.7	7.8
Outras prestações	39.6	39.4	43.6	4.2	-0.3	10.2
Outras despesas	24.0	33.0	40.6	7.6	37.4	69.2
<b>SALDO</b>	<b>-127.6</b>	<b>-139.3</b>	<b>-273.3</b>	<b>-134.0</b>		

Fonte: Caixa Geral de Aposentações.

#### 4.9 Contribuição financeira para a União Europeia com base no PNB

Os recursos próprios com base no PNB são a principal contribuição dos Estados-membros para o financiamento do Orçamento da União Europeia (OUE). O seu montante é definido inicialmente com base no anteprojecto do OUE, sendo depois, em geral, ajustado para baixo, ao longo do ano. Na elaboração da conta das AP baseada no OE, a DGO reduziu logo à partida o montante da contribuição PNB. Como se pode verificar no quadro 4.15, a Comissão procedeu a um corte adicional, procurando antecipar o valor da contribuição com base no PNB relativa a 2005, que só será conhecida no final do ano.

**Quadro 4.15**  
**Contribuição financeira com base no PNB**

Milhões de euros	2004		2005		Taxas de crescimento	
	Exec.	OE2005	Comissão			
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2)/(1)	(5)=(3)/(1)	
Recursos próprios com base no PNB	838.2	952.8	867.5	13.7	3.5	

Fonte: Ministério das Finanças e Comissão para a Análise da Situação Orçamental.

#### 4.10 Investimento público

A análise da evolução do investimento das AP, numa óptica de Contabilidade Nacional, considerada no Relatório do OE-2005 é dificultada por dois factores. Em primeiro lugar, no momento de elaboração do Orçamento, assumiu-se em 2004 e 2005 um montante muito significativo de receitas extraordinárias resultantes da venda de património (€ 1000 e 500 milhões, respectivamente), que, em Contabilidade Nacional, são registadas do lado da despesa a abater ao investimento. Corrigindo deste efeito, a taxa de variação do investimento das AP orçamentada para 2005 ascenderia a -2.9 por cento (10.6 por cento sem abater as vendas de património)<sup>6</sup>. De notar que a execução desta rubrica em 2004 foi apenas ligeiramente inferior ao previsto aquando da elaboração do OE-2005, pelo que a consideração da nova base altera a taxa de variação relevante em 2005 para -2.4 por cento. Em segundo lugar, tal como referido atrás, na elaboração do OE-2005 alterou-se o universo do sector das AP, quer em Contabilidade Pública, quer em Contabilidade Nacional, através da exclusão do Instituto das Estradas de Portugal, entretanto

<sup>6</sup> Em Contabilidade Pública, as receitas resultantes da venda de património são registadas do lado da receita. Assim, a taxa de variação calculada directamente a partir dos valores de investimento incluídos no Relatório do OE-2005 cifra-se em -2.1 por cento, próxima da obtida em Contabilidade Nacional, quando corrigidos os efeitos de medidas temporárias.

transformado nas Estradas de Portugal, E.P.E.. Uma vez que, de acordo com o parecer da Comissão, esta empresa não cumpre os requisitos para, em Contabilidade Nacional, permanecer fora do sector das AP, a sua inclusão terá um impacto significativo no investimento público previsto para 2005. Assumindo a estimativa actualizada do investimento das Estradas de Portugal, E.P.E. para corrigir a conta das AP em Contabilidade Nacional incluída no OE-2005, o crescimento do investimento público ficaria excessivamente elevado, situando-se em 17.0 por cento (Quadro 4.16). Assim, a Comissão assumiu uma evolução muito mais moderada do investimento público em 2005 (variação nominal de -0.7 por cento), em linha com os desenvolvimentos esperados nas transferências da UE, numa óptica de especialização do exercício, e com uma hipótese de não variação do investimento não participado. Esta alteração traduziu-se numa diminuição do défice das AP em € 796.2 milhões e está próxima do padrão que se tem vindo a observar nos últimos anos, em que ocorrem revisões substanciais entre o valor de investimento orçamentado e a execução final (Quadro 4.17).

**Quadro 4.16**  
**Estimativa do investimento das administrações públicas para 2005**

Milhões de euros

	2004		2005			Diferença	Taxas de crescimento	
	Relatório OE-2005 (exc. med. temp.)	Execução	Relatório OE-2005 (exc. med. temp.)	Estimativa inv. Estradas de Portugal	Estimativa Comissão		(7)=[(4)+(3)]/(2)	(8)=(5)/(2)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(5)-[(3)+(4)]	(7)=[(4)+(3)]/(2)	(8)=(5)/(2)
Investimento	4 501.4	4 479.6	4 372.6	870.0	4 446.4	-796.2	17.0	-0.7

Fonte: Relatório do Orçamento do Estado para 2005, notificação do Procedimento dos Défices Excessivos de Fevereiro de 2005 e Comissão para a Análise da Situação Orçamental.

**Quadro 4.17**  
**Investimento das administrações públicas**  
*(Óptica da Contabilidade Pública)*

Milhões de euros

	2002			2003			2004		
	Relatório OE	Execução	Diferença	Relatório OE	Execução	Diferença	Relatório OE	Execução	Diferença
	(1)	(2)	(3)=(2)-(1)	(4)	(5)	(6)=(5)-(4)	(7)	(8)	(9)=(8)-(7)
Estado	782.4	613.1	-169.3	719.5	612.4	-107.1	719.0	621.3	-97.7
Fundos e Serviços Autónomos	2210.3	1405.0	-805.3	1683.6	1160.0	-523.6	1217.4	1357.0	139.6
Administração Local e Regional	2908.4	3164.0	255.6	3520.0	2895.7	-624.3	3704.0	3197.6	-506.4
Segurança Social	119.4	60.4	-59.0	79.8	44.2	-35.6	60.3	39.6	-20.7
<b>Administrações Públicas</b>	<b>6020.5</b>	<b>5242.5</b>	<b>-778.0</b>	<b>6002.9</b>	<b>4712.3</b>	<b>-1290.6</b>	<b>5700.7</b>	<b>5215.5</b>	<b>-485.2</b>

Fonte: Ministério das Finanças.

## 4.11 Dívida e juros

### 4.11.1 Aumentos de capital, regularizações de dívidas pelo Tesouro e receita de privatizações utilizada na amortização da dívida

O Relatório do OE-2005 continha um montante muito significativo de operações financeiras, que ascendia a € 2130.3 milhões, tendo sido considerado que estas teriam impacto apenas na dívida pública mas não no défice orçamental (Quadro 4.18). Estas consistiam na aquisição líquida de activos financeiros (€ 1500.3 milhões, dos quais € 600 milhões eram relativos a dotações de capital a novos hospitais a serem empresarializados em 2005), regularizações de dívidas e assunções de passivos (€ 900 milhões) e, a abater, receitas de privatizações afectas à amortização da dívida pública (€ 370 milhões). Por solicitação da Comissão, a Direcção Geral do Tesouro actualizou esta informação em € - 376.7 milhões de acordo com as melhores estimativas disponíveis no momento, sendo que estas contêm ainda algum grau de incerteza face à sua execução. De salientar que nos anos mais recentes, algumas operações financeiras realizadas pelo Tesouro, relativas a aumentos de capital em empresas cronicamente deficitárias (essencialmente empresas públicas de transportes e a RTP) e a regularizações de situações do passado, têm sido reclassificadas como transacções não financeiras, tendo, como tal, impacto no défice das AP. Face a esta informação, e dados os montantes envolvidos, a Comissão assumiu a não concretização de 50 por cento dos valores agora actualizados relativos a dotações de capital e regularizações de dívidas e assunções de passivos. Adicionalmente, reclassificou os € 55.7 milhões previstos para aumento de capital à RTP como transferência de capital, agravando o défice das AP nesse montante. Em suma, a estimativa das necessidades de financiamento das AP em 2005, necessária para a determinação das despesas em juros e do stock da dívida pública, inclui € 740.5 milhões relativos a operações financeiras.

**Quadro 4.18**  
**Operações financeiras com impacto na dívida pública**

Milhões de euros

	Relatório do OE-2005	Previsão actualizada	Comissão
Aquisição líquida de activos financeiros	1 500.3	1 253.6	690.5
Despesa em activos financeiros	-	190.0	190.0
Receita de activos financeiros	-	13.1	13.1
Dotações de capital	-	1 014.8	451.7
Activos não DGT	-	62.0	62.0
Regularizações de dívidas e assunções de passivos	1 000.0	900.0	450.0
Receitas de privatizações afectas à amortização da dívida	370.0	400.0	400.0
<b>Total</b>	<b>2 130.3</b>	<b>1 753.6</b>	<b>740.5</b>

Fonte: Ministério das Finanças e Comissão para a Análise da Situação Orçamental..

#### 4.11.2 Stock da dívida e despesas em juros

A reavaliação do valor de despesas em juros para o conjunto das AP, numa óptica de Contabilidade Nacional, envolve a determinação das necessidades de financiamento das AP em 2005. O Quadro 4.19 tem como ponto de partida o défice das AP em Contabilidade Nacional incluído no OE-2005: € 3999.8 milhões (2.9 por cento do PIB). Apresentam-se depois as medidas temporárias consideradas na elaboração do Orçamento, que, como a sua realização já não é viável, implicam um acréscimo no défice e, conseqüentemente, nas necessidades de financiamento de € 1970.0 milhões (1.4 por cento do PIB). As revisões no saldo primário decorrentes da actualização de informação obtida pela Comissão, já explicadas em detalhe nos pontos anteriores, ascendem a € 3530.7 milhões (2.5 por cento do PIB). O ajustamento total no défice das AP, excluindo a alteração das despesas em juros, cifra-se, assim, em € 5500.7 milhões (3.9 por cento do PIB), correspondendo a um défice de € 9500.5 milhões (6.8 por cento do PIB).

O apuramento das necessidades de financiamento das AP em 2005 envolverá o défice corrigido (€ 9500.5 milhões), a estimativa de operações financeiras com impacto na dívida (€ 740.5 milhões), o financiamento do período complementar de 2004 (€ 1990.2 milhões) e, a abater, o défice do SNS e o efeito do registo dos fundos comunitários numa óptica de especialização do exercício (€ -1881.3 milhões) (Quadro 4.20). Globalmente, o seu valor ascenderá a € 10349.9 milhões. Note-se que não se considera o pagamento de dívidas do SNS relativas a anos anteriores, ou do seu défice do próprio ano, através de um Orçamento Rectificativo, com impacto na despesa em termos de caixa, logo em 2005. Mesmo que este

viesses a concretizar-se, esta hipótese corresponde a considerar que uma parte do endividamento para pagar algumas despesas de 2005 só será realizado em 2006, à semelhança do que ocorreu no início deste ano relativamente a despesas incluídas no Orçamento Rectificativo de 2004 (no montante de € 1990.2 milhões). Esta opção da Comissão não será porventura realista, mas de facto não existe nenhum critério para antecipar as decisões do Governo neste domínio.

Segundo o Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP), as necessidades de financiamento do Estado que estiveram na base do cálculo do montante de juros do subsector Estado incluído no OE-2005 ascendiam a € 8463.1 milhões. Assim, generalizando a informação prestada pelo IGCP referente ao subsector Estado para o conjunto das AP, a revisão das despesas em juros relacionada, no essencial, com o aumento das necessidades de financiamento seria de € 52.0 milhões.

Em síntese, de acordo com as estimativas da Comissão, em 2005, o défice e a dívida das AP, na ausência de novas medidas de política, deverão situar-se em 6.8 e 67.2 por cento do PIB, respectivamente, que comparam com um défice de 5.2 por cento do PIB, excluindo medidas temporárias, e um stock da dívida correspondente a 61.8 por cento do PIB, em 2004.

**Quadro 4.19**  
**Saldo total revisto**

		Milhões de euros	% do PIB
(1)	<b>Saldo total das administrações públicas, incluído no Relatório do OE-2005, numa óptica de Contabilidade Nacional</b>	<b>-3 999.8</b>	<b>-2.86</b>
(2)	Anulação de efeitos de medidas temporárias:		
	Transferências de fundos de pensões	-422.0	-0.30
	Dividendos da GALP	-548.0	-0.39
	Venda de património	-500.0	-0.36
	Venda de concessões	-500.0	-0.36
		<b>-1 970.0</b>	<b>-1.41</b>
(3)	Revisões no saldo total:		
	Receita fiscal das administrações públicas	-23.9	-0.02
	Dividendos (inclui correcção do IRC dos dividendos)	-740.3	-0.53
	Cativações	-614.1	-0.44
	Dotação provisional	-180.0	-0.13
	Despesas com pessoal	-360.0	-0.26
	Despesas de capital	180.0	0.13
	Serviço Nacional de Saúde	-1 512.8	-1.08
	Estradas de Portugal, E.P.E.	-458.3	-0.33
	Segurança Social	-598.8	-0.43
	Caixa Geral de Aposentações	-228.3	-0.16
	Investimento público	796.2	0.57
	Contribuição para UE com base no PNB	85.3	0.06
	Aumentos de capital reclassificados	-55.7	-0.04
	Despesas em juros <sup>(1)</sup>	-52.0	-0.04
		<b>-3 582.7</b>	<b>-2.56</b>
(4)=(1)+(2) +(3)	<b>Saldo total das administrações públicas, numa óptica de Contabilidade Nacional, revisto pela Comissão</b>	<b>-9 552.5</b>	<b>-6.83</b>

Nota:

<sup>(1)</sup> Para pormenores do apuramento da revisão das despesas em juros veja-se Quadro 4.20.

**Quadro 4.20**  
**Dívida pública revista**

		Milhões de euros	% do PIB
(1)	<b>Dívida das administrações públicas no final de 2004</b>	<b>83 577.7</b>	<b>61.8</b>
(2)	Défice das administrações públicas, numa óptica de Contabilidade Nacional, revisto pela Comissão	9 552.5	6.8
(3)	Ajustamentos défice-dívida:		
	Ajustamentos entre Cont. Nacional e Cont. Pública	-1 881.3	-1.3
	Princípio da neutralidade dos fundos comunitários	-108.8	-0.1
	Défice do Serviço Nacional de Saúde	-1 772.5	-1.3
	Operações financeiras com impacto na dívida pública	740.5	0.5
	Financiamento do período complementar de 2004	1 990.2	1.4
		<b>849.4</b>	<b>0.6</b>
(4)= (1)+(2)+(3)	<b>Estimativa da dívida das administrações públicas no final de 2005</b>	<b>93 979.6</b>	<b>67.2</b>
(5)	Necessidades de financiamento revistas (exc. revisão desp. em juros)	10 349.9	7.4
(6)	Necessidades de financiamento utilizadas na previsão dos juros da dívida no OE-2005	8 463.1	6.1

#### 4.12 Síntese da revisão das projecções orçamentais

O Quadro 4.21 apresenta uma estimativa de conta das AP em Contabilidade Nacional, incorporando já toda a informação detalhada nos pontos 4.2 a 4.11. Esta conta é comparada com a considerada no Relatório do OE-2005, excluindo os efeitos das medidas temporárias. De notar que o resultado do exercício é mais robusto para o défice globalmente considerado do que para a maior parte das rubricas em que se decompõe, quer da receita quer da despesa, uma vez que não foi obtido a partir de um conjunto de previsões orçamentais para todas as instituições das AP em Contabilidade Pública, centrando-se nas áreas que podem ter um maior impacto no apuramento do défice.

De acordo com a estimativa da Comissão, o défice das AP, em 2005, na óptica da Contabilidade Nacional, tendo em conta o OE-2005 e um cenário macroeconómico actualizado, ascenderia a 6.8 por cento do PIB, 2.6 p.p. acima do que resultaria da conta baseada no OE-2005, excluindo os efeitos das medidas temporárias.

No seu conjunto, as receitas dos impostos sobre a produção e a importação e dos impostos sobre o rendimento e o património apresentam uma revisão em baixa que se situa apenas em € 23.9 milhões, apesar do cenário macroeconómico ser muito mais desfavorável. De referir que, no caso dos impostos sobre o rendimento e o património, verifica-se ainda assim um aumento da receita agora estimada, devido, no essencial, a um efeito de base relativo à execução de 2004, não totalmente incorporado na actual previsão. Nos impostos sobre a produção e a importação, a revisão face ao orçamentado prolonga, no essencial, o efeito de base. De sublinhar que a alteração das perspectivas macroeconómicas não se traduz numa perda mais acentuada de receita devido ao pressuposto de que o aumento da eficácia da administração fiscal terá um impacto considerável em 2005, tal como ocorreu em 2004.

As contribuições sociais apresentam agora um valor mais elevado em € 276.6 milhões devido à evolução prevista para as contribuições imputadas. Com efeito, dada a execução de 2004, a taxa de variação implícita desta rubrica na conta baseada no OE-2005 é de -26.2 por cento. Em relação às contribuições efectivas, é de destacar a perspectiva menos favorável para a evolução das contribuições do regime geral, essencialmente resultante de um efeito base e do cenário macroeconómico, só parcialmente compensado por um nível mais elevado de contribuições do regime dos funcionários públicos.

Relativamente às outras receitas correntes, a reavaliação agora proposta envolve três componentes essenciais. Em primeiro lugar, os dividendos brutos, excluindo o efeito da distribuição extraordinária de dividendos da GALP, sofrem uma redução de € 740.3

milhões. Em segundo lugar, as receitas do Fundo Social Europeu, numa base de especialização do exercício, são revistas em alta em € 206.7 milhões. Por último, as vendas de bens e serviços apresentam agora um valor inferior ao da conta do OE-2005 em € 260.8 milhões.

A estimativa do consumo intermédio situa-se € 426.3 milhões acima do que decorre do OE-2005, admitindo, no essencial, um padrão de comportamento idêntico ao do ano anterior, compatível com a informação parcelar obtida, em particular, no que respeita à despesa em aquisição de bens e serviços do subsector Estado e do SNS. Para além disso, devido à inclusão das Estradas de Portugal, E.P.E. nas AP, reflecte também o aumento substancial dos pagamentos às concessionárias das auto-estradas com portagens virtuais, que atinge cerca de € 190 milhões.

As despesas com pessoal são revistas em alta em € 1090.0 milhões, em resultado de quatro factores. Em primeiro lugar, há um efeito de base (€ 355.2 milhões), resultante na sua maior parte de uma alteração no valor dos encargos patronais com prestações directas das AP, contrapartida das contribuições imputadas (€ 243.3 milhões). Em segundo lugar, os referidos encargos patronais, muito subestimados na conta do OE-2005, foram revistos adicionalmente em € 230.9 milhões. Em terceiro lugar, o subsídio do Estado e a comparticipação de entidades para a CGA aumentaram € 129.3 milhões, face ao considerado no OE-2005. Finalmente, os vencimentos são reavaliados em cerca de € 360 milhões, em parte devido ao efeito da progressão nos escalões dos docentes do ensino não superior, não incluído inicialmente.

No que respeita às prestações sociais, o valor agora estimado excede em € 1483.6 milhões o montante apurado a partir do OE-2005. A explicação para esta diferença envolve, fundamentalmente, três vertentes. Em primeiro lugar, as prestações sociais em espécie, em particular o pagamento de serviços aos hospitais-empresa e a despesa com convencionados e farmácias, foram actualizadas em linha com a nova estimativa para o SNS (€ 557.6 milhões). Em segundo lugar, as prestações directas das AP foram revistas em alta em € 474.2 milhões, como resulta do que atrás foi referido. Por último, o montante da despesa com pensões da CGA foi reavaliado em € 228.3 milhões, de acordo com informação disponibilizada pela própria instituição.

A despesa com subsídios foi aumentada em € 360.0 milhões, em larga medida em resultado da alteração da estimativa para as despesas com acções de formação profissional com suporte no Fundo Social Europeu, já referida anteriormente.

As outras despesas correntes, pelo contrário, foram revistas em baixa em € 238.4 milhões. Este valor resulta, por um lado, do pressuposto de que o montante orçamentado

para a contribuição PNB não será totalmente utilizado, tendo, por isso, um crescimento mais baixo de que o admitido inicialmente. Resultaria daqui uma redução da despesa relativamente ao OE de € 85.3 milhões. Por outro lado, dado que a execução das outras despesas correntes, excluindo a contribuição PNB e a compensação ao Reino Unido, também foi claramente inferior à considerada no Relatório do OE-2005, optou-se por admitir um corte adicional desta rubrica de € 153.1 milhões.

No seu conjunto, a reapreciação das receitas e das despesas de capital não conduziu a uma modificação significativa do défice das AP. Com efeito, as receitas e as transferências de capital foram revistas em linha com a diminuição esperada das transferências da UE, registadas numa óptica de especialização do exercício. Relativamente ao investimento, a inclusão das Estradas de Portugal, E.P.E. no universo das AP conduziria a uma taxa de crescimento extraordinariamente elevada, não compatível com a informação sobre as transferências da UE. Em conformidade, considerou-se um corte nas despesas de investimento que ascende a € 796.2 milhões.

Os principais riscos na estimativa para o défice das AP em 2005, produzida pela Comissão, situam-se, no essencial, em cinco áreas: (i) a receita fiscal; (ii) a concretização das cativações na despesa do Estado e a execução orçamental dos serviços e fundos autónomos, excluindo o SNS; (iii) o montante da contribuição financeira para a UE com base no PNB; (iv) os resultados orçamentais da administração regional e local; e, finalmente, (v) a eventual realização de aumentos de capital e regularizações de situações do passado pelo Tesouro, que devam ser classificados como despesa acima da linha, em Contabilidade Nacional.

No que respeita à receita fiscal, a incerteza resulta, predominantemente, de quatro factores. Em primeiro lugar, o comportamento da colecta do IRC, que depende crucialmente de um número relativamente pequeno de empresas, e, em consequência, pode ser afectado por circunstâncias particulares em algumas delas. Acresce ainda que, uma redução da taxa do imposto da magnitude da concretizada no OE-2004 pode ter efeitos na receita que não são captados num exercício simplificado. Em segundo lugar, a receita do Imposto sobre o Tabaco foi extraordinariamente elevada em Janeiro de 2005, mas, em Contabilidade Nacional, constitui receita de 2004. Se, ao contrário do admitido pela Comissão, não se considerar no OE-2006 um aumento do imposto da mesma ordem de grandeza do incluído no OE-2005 e não se verificar também uma antecipação muito significativa da introdução de tabaco no circuito de distribuição no final de 2005, a receita do ano, na óptica das Contas Nacionais, será afectada negativamente. Em terceiro lugar, é

difícil antecipar o efeito que o aumento da eficácia da administração fiscal terá na receita de 2005. É de destacar o facto, confirmado pela execução orçamental dos quatro primeiros meses do ano, de que a colecta de alguns dos principais impostos está a evoluir mais favoravelmente do que o comportamento das suas bases tributárias faria pressupor. Mas, a quantificação do impacto deste factor no conjunto do ano envolve ainda uma considerável incerteza. Finalmente, o resultado da regularização fiscal de capitais aplicados no exterior por residentes, que foi avaliado no OE em € 200 milhões, não pode ser previsto com rigor.

A hipótese assumida pela Comissão de que a taxa de concretização das cativações na despesa do Estado em 2005 seria idêntica à observada em 2004, em cada rubrica da classificação económica, depende decisivamente do empenho político em manter as cativações. Se tal não viesse a acontecer a despesa do Estado seria necessariamente mais elevada, com impacto no défice. Um outro aspecto relacionado com as cativações de despesa tem a ver com o efeito de eventuais descativações de transferências para serviços e fundos autónomos. Com efeito, admitiu-se que melhorariam o saldo deste subsector, não tendo impacto no défice das AP. Antecipou-se, assim, a possibilidade de a execução orçamental dos serviços e fundos autónomos (excluindo o SNS), que não foram analisados detalhadamente, ser ligeiramente mais favorável do que resultava do OE-2005.

A revisão em baixa da contribuição financeira para a UE com base no recurso PNB realizada pela Comissão pode não se materializar, o que só pode ser confirmado no final do ano.

Como foi destacado na introdução, as perspectivas orçamentais da administração regional e local não foram especificamente analisadas pela Comissão. O défice deste subsector na conta das AP, na óptica da Contabilidade Nacional, incluída no Relatório do OE-2005 é de € 77.0 milhões, valor muito inferior ao observado no último ano em que ocorreram eleições autárquicas, em que ascendeu a € 504.1 milhões. As circunstâncias são naturalmente diferentes devido aos limites ao endividamento adicional dos municípios incluídos no OE e à evolução, aparentemente favorável, da receita do Imposto Municipal sobre Imóveis. O risco de um défice mais elevado da administração local poderia concretizar-se, em particular, por via de um crescimento acima do previsto pela Comissão do investimento das AP, rubrica em que os municípios são responsáveis por mais de metade do montante total.

Finalmente, o OE-2005 contempla a possibilidade de realização de € 1500.3 milhões relativos a aquisição líquida de activos financeiros, incluindo dotações de capital, e de € 1000 milhões de regularizações de situações do passado. Apesar de em anos anteriores algumas destas operações terem sido reclassificadas como transferências de capital, com

impacto no défice, na conta baseada no OE-2005 tal não aconteceu. Dada a incerteza quanto à realização de dotações de capital a estimativa da Comissão só inclui, com impacto no défice, o aumento de capital da RTP de acordo com o previsto no plano de reestruturação financeira da empresa. Quanto às regularizações de situações do passado, admitiu-se que não ocorreriam operações com impacto no défice de 2005.

A previsão para a dívida bruta consolidada das AP no final de 2005, realizada pela Comissão, envolve quatro riscos fundamentais, para além dos que decorrem da incerteza quanto ao valor do défice. Em primeiro lugar, a aquisição líquida de activos financeiros (excluindo depósitos), as regularizações de situações do passado e as receitas de privatizações utilizadas na amortização de dívida podem assumir valores bastante diferentes dos considerados pela Comissão. Em segundo lugar, pode verificar-se alguma acumulação/desacumulação de depósitos. Em terceiro lugar, as carteiras de títulos da dívida pública de algumas instituições das AP podem apresentar variações significativas, afectando a consolidação da dívida. Finalmente, a estimativa da Comissão para a dívida das AP admite que toda a despesa das instituições das AP relevante para o apuramento do défice será efectivamente paga em 2005, com excepção de parte da despesa do SNS. Qualquer alteração a esta hipótese terá, naturalmente, efeito sobre o stock da dívida pública no final do ano.

**Quadro 4.21**  
**Estimativa de conta das administrações públicas para 2005**  
*(Óptica da Contabilidade Nacional)*

Milhões de euros

	ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS <i>(excluindo medidas temporárias)</i>		
	OE-2005	Comissão	Dif.
	(1)	(2)	(3)=(2)-(1)
1. Impostos sobre a Produção e Importação	21 733.7	21 557.1	-176.6
2. Impostos correntes sobre o Rendimento e Património	12 100.6	12 253.3	152.7
3. Contribuições para Fundos da Segurança Social	17 863.0	18 139.6	276.6
Das quais: Contribuições Sociais Efectivas	16 794.4	16 592.3	-202.1
4. Outras Receitas Correntes	6 351.5	5 526.7	-824.8
5. Total das Receitas Correntes (1+2+3+4)	58 048.8	57 476.7	-572.1
6. Consumo Intermédio	5 130.3	5 556.6	426.3
7. Despesas com pessoal	20 281.6	21 371.6	1 090.0
8. Prestações Sociais	24 505.2	25 988.8	1 483.6
9. Juros	4 075.8	4 127.8	52.0
10. Subsídios	1 961.5	2 321.5	360.0
11. Outras Despesas Correntes	3 808.3	3 569.9	-238.4
12. Total Despesa Corrente (6+7+8+9+10+11)	59 762.7	62 936.3	3 173.6
13. Poupança Bruta (5-12)	-1 713.9	-5 459.6	-3 745.7
14. Receitas de Capital	2 658.8	2 087.7	-571.1
15. Total Receitas (5+14)	60 707.6	59 564.4	-1 143.2
16. Formação Bruta Capital Fixo	4 372.6	4 446.4	73.8
17. Outra Despesa Capital	2 542.1	1 734.1	-808.0
18. Total Despesa Capital (16+17)	6 914.7	6 180.6	-734.1
19. Total Despesa (12+18)	66 677.4	69 116.8	2 439.5
20. Capacidade (+)/Nec. (-) Financ. Líquido (15-19)	-5 969.8	-9 552.5	-3 582.7
Saldo em % do PIB	-4.27%	-6.83%	-2.56%

Fonte: Relatório do Orçamento do Estado para 2005 e Comissão para a Análise da Situação Orçamental.

## 5. Saldos ajustados do ciclo e de medidas temporárias

O saldo orçamental é influenciado pelo comportamento cíclico da economia, através do efeito dos chamados ‘estabilizadores automáticos’. Estes consistem em rubricas da receita e/ou da despesa que acompanham o crescimento da actividade económica, contribuindo, por via de efeitos keynesianos, para a atenuação das flutuações do ciclo económico. No que respeita à composição do saldo orçamental, o efeito de estabilizador automático resulta, no essencial, da receita fiscal e dos subsídios de desemprego, do lado da despesa.

A análise da orientação da política orçamental deve assentar em saldos ciclicamente ajustados, procurando depois isolar os efeitos nas contas públicas decorrentes de medidas discricionárias, de carácter permanente ou temporário, de factores estruturais, como por exemplo o envelhecimento da população, e de outros factores, alheios ao comportamento das autoridades orçamentais. À data, existem, essencialmente, duas metodologias para cálculo de saldos ajustados do ciclo: a abordagem agregada e a abordagem desagregada.

A abordagem agregada é utilizada pela Comissão Europeia, o Fundo Monetário Internacional e a OCDE, entre outras instituições. De acordo com esta metodologia, a determinação da componente cíclica do saldo consiste no produto da semi-elasticidade do saldo orçamental em rácio do PIB relativamente ao PIB pelo hiato do produto. De notar que, mesmo partindo de saldos efectivos idênticos, os valores para saldos ciclicamente ajustados obtidos por estas instituições podem diferir bastante, quer devido à semi-elasticidade utilizada, quer devido à escolha do método para estimar o produto potencial/tendencial. Actualmente, as duas alternativas mais frequentemente utilizadas no cálculo do produto potencial/tendencial consistem na aplicação de simples filtros estatísticos, como por exemplo o filtro de Hodrick Prescott (HP), ou na estimação de uma função de produção. A primeira alternativa tem como principais vantagens ser muito transparente e facilmente reproduzível. No entanto, peca pela ausência de racionalidade económica, pelos resultados serem influenciados pelas projecções consideradas após o final da amostra e pela escolha arbitrária de determinados parâmetros na aplicação dos filtros (relativamente ao filtro HP está em causa a escolha de um parâmetro de alisamento, designado por  $\lambda$ ). Por seu turno, a estimação de uma função de produção tem um maior conteúdo económico mas é mais exigente em termos de informação relativa a variáveis económicas, algumas de difícil medida como é o caso do stock de capital da economia, os seus resultados são difíceis de reproduzir e a sua implementação prática pode depender também da aplicação de filtros estatísticos, sofrendo por esta via do mesmo tipo

de limitações atrás mencionados. O Quadro 5.1 apresenta os resultados para o produto potencial/tendencial português calculados pelo Banco de Portugal, através da aplicação do filtro HP com parâmetros de alisamento 30 e 100, e pela Comissão Europeia, utilizando uma função de produção. Como se pode observar, os resultados podem diferir substancialmente nalguns anos, apesar de no final da amostra considerada apontarem para taxas de crescimento do produto potencial muito baixas e relativamente próximas, em particular quando o parâmetro de alisamento é igual a 100.

**Quadro 5.1**  
**Estimativas do produto potencial para Portugal**

	BP			Comissão Europeia	
	T.c. PIB real	T.c. PIB tendencial ( $\lambda=30$ )	T.c. PIB tendencial ( $\lambda=100$ )	T.c. PIB real	T.c. PIB potencial
1991	3.4	4.1	3.8	4.3	3.8
1992	3.1	3.6	3.6	1.2	3.4
1993	-0.7	3.2	3.4	-2.0	2.9
1994	1.5	3.0	3.2	0.9	2.7
1995	2.3	2.9	3.1	4.3	2.6
1996	3.5	3.0	3.0	3.6	2.5
1997	4.0	2.9	2.8	3.9	2.8
1998	4.6	2.9	2.7	4.6	3.0
1999	3.8	2.6	2.4	3.8	2.8
2000	3.4	2.3	2.2	3.3	2.6
2001	1.7	1.9	2.0	1.7	2.4
2002	0.4	1.5	1.8	0.4	1.8
2003	-1.1	1.3	1.6	-1.1	1.3
2004	1.1	1.2	1.5	1.0	1.5
2005	1.0	1.2	1.5	1.1	1.4

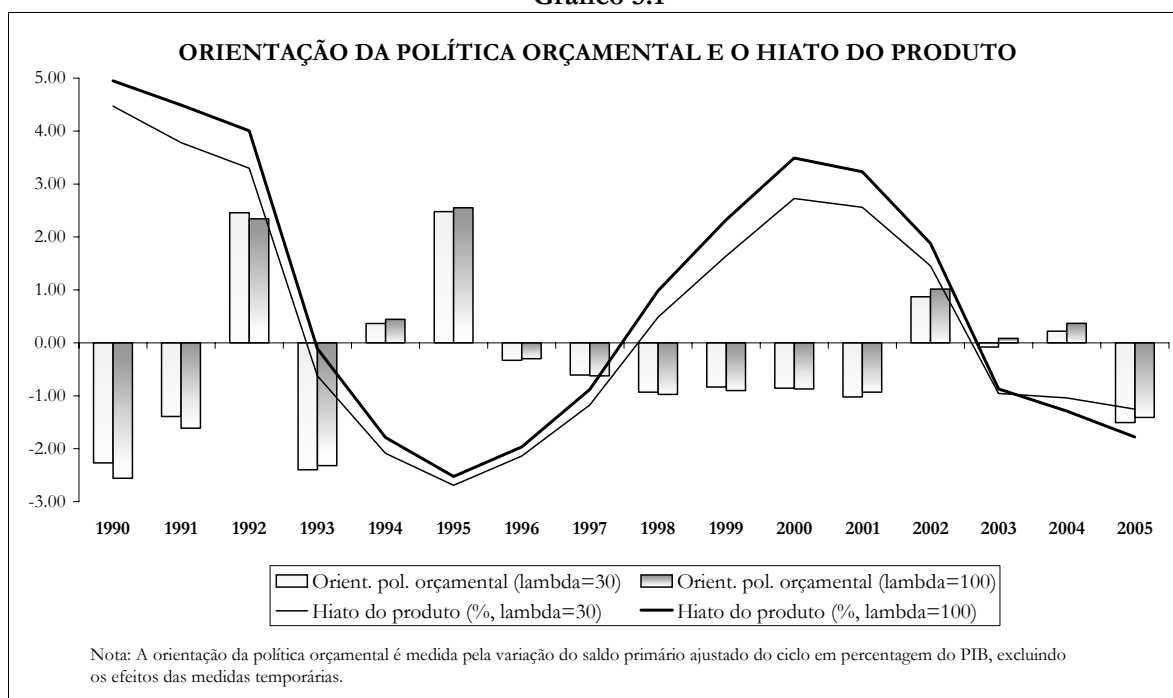
Fonte: Banco de Portugal e Comissão Europeia.

A abordagem desagregada, adoptada pelo Sistema Europeu de Banco Centrais (SEBC), difere da anterior, no essencial, por fazer corresponder a cada uma das variáveis orçamentais afectadas pelo ciclo económico a base macroeconómica que melhor explica o seu comportamento cíclico. Neste contexto, as variáveis orçamentais tidas em conta no ajustamento cíclico são os impostos sobre o rendimento das famílias e das empresas, os impostos sobre a produção e a importação, as contribuições sociais e os subsídios de desemprego. As bases macroeconómicas são, respectivamente, a massa salarial, uma 'proxy' dos lucros das empresas, o consumo privado, a massa salarial e o número de desempregados. A determinação dos seus valores tendenciais é obtida através da aplicação do filtro HP às séries prolongadas com projecções, escolhendo-se o valor 30 para o parâmetro de alisamento. A principal vantagem da abordagem desagregada face à anterior

consiste no facto de, por se escolherem bases macroeconómicas diferentes do PIB para cada variável orçamental, se captarem os efeitos de composição do crescimento económico no cálculo das componentes cíclicas.

O Gráfico 5.1 mostra o hiato do produto e a orientação da política orçamental de 1990 a 2005, medida pela variação do saldo primário ajustado do ciclo e dos efeitos das medidas temporárias, calculado de acordo com a metodologia do SEBC. Tal como se pode observar, a política orçamental assumiu no período após a decisão de entrada na terceira fase da UEM e 2001 um carácter claramente pró-cíclico e expansionista, sendo que, a partir de 2002, se iniciou uma correcção moderada do desequilíbrio estrutural das contas públicas, muito concentrada nesse ano e num contexto de fraco crescimento económico. De acordo com as estimativas da Comissão, em 2005, a posição orçamental voltaria a deteriorar-se significativamente (cerca de 1.6 p.p. do PIB), e o saldo total ajustado do ciclo e dos efeitos de medidas temporárias atingiria quase 6 por cento do PIB.

Gráfico 5.1



Fonte: Instituto Nacional de Estatística, Ministério das Finanças e Banco de Portugal.

O Quadro 5.2 apresenta a decomposição da diferença entre o défice excluindo efeitos de medidas temporárias em 2004 (5.2 por cento do PIB) e o agora estimado pela Comissão para 2005 (6.8 por cento do PIB), isolando-se a variação da componente cíclica, os efeitos de medidas discricionárias e um resíduo. Segundo as actuais estimativas, a componente cíclica terá um efeito quase nulo sobre o saldo orçamental, uma vez que o hiato do produto se deteriora apenas ligeiramente, sendo a variação do défice de 2004 para 2005

explicada, pelo impacto de medidas discricionárias (0.7 p.p. do PIB) e por outros factores (0.8 p.p. do PIB). O aumento do défice em 0.7 p.p. do PIB, em resultado dos efeitos de medidas de política orçamental, decorre dos seguintes pontos: (i) redução das taxas de IRS incluída no OE-2005, sendo cerca de metade do efeito total, reflectido na actualização das tabelas de retenção na fonte em 2005 (-0.13 p.p. do PIB de receita); (ii) aumento da receita de imposto sobre capitais detidos no estrangeiro através da diminuição da sua tributação e consequente regularização (+0.14 p.p. do PIB de receita); (iii) diminuição da taxa de IRC de 30 para 25 por cento incluída no OE-2004 (-0.48 p.p. do PIB de receita); (iv) subida da taxa média do Imposto sobre os Produtos Petrolíferos, face à observada no ano anterior (+0.07 p.p. do PIB de receita); (v) actualização da tabela salarial dos funcionários públicos e progressão nos escalões dos docentes não universitários (+0.06 p.p. do PIB de despesa); (vi) pagamentos às concessionárias das auto-estradas com portagens virtuais, relativamente ao registado no ano anterior (+0.07 p.p. do PIB de despesa); (vii) actualização das pensões do regime geral (+0.12 p.p. do PIB de despesa); (viii) e, por último, actualização das pensões do regime dos funcionários públicos, em linha com a actualização dos vencimentos dos funcionários no activo (+0.05 p.p. do PIB de despesa). Relativamente à variação remanescente do défice, é de referir que esta é explicada, quase na totalidade, pela diminuição dos dividendos brutos recebidos pelo Estado, face ao observado em 2004 (-0.41 p.p. do PIB de receita), pelo aumento da despesa em pensões decorrente do efeito do número de pensionistas e do efeito de composição (+0.31 p.p. do PIB de despesa) e pelo aumento acentuado do consumo intermédio e das prestações sociais em espécie (+0.12 e +0.13 p.p. do PIB de despesa, respectivamente). No entanto, note-se que existem ainda uma série de efeitos que, no seu conjunto, aproximadamente se cancelam. No sentido da melhoria do défice são de destacar: o IRS sobre os rendimentos do sector público e pensões; a diminuição da parcela a abater ao IRC relacionada com os dividendos recebidos pelo Estado; o IVA derivado do consumo intermédio das AP; ganhos resultantes do combate à fuga e evasão fiscais no IRS, IRC e IVA; o comportamento favorável da receita de alguns impostos indirectos, nomeadamente o Imposto de Selo, o Imposto Municipal sobre Imóveis e o Imposto Municipal sobre Transmissões; a manutenção do número de funcionários públicos; e a ligeira diminuição do investimento público em termos nominais. A contribuir para a deterioração do défice refira-se: a não repetição em 2005 do comportamento excepcionalmente favorável da receita do IRC em 2004; o efeito de base nas contribuições sociais do regime geral relacionado com inexistência de contribuições de pequenos agricultores pagas em 2005 pelo Estado à Segurança Social (e já registadas nos

défices dos anos a que respeitaram); e, finalmente, o acréscimo das despesas em juros, em resultado do forte aumento das necessidades de financiamento das AP, em 2005.

Em suma, a deterioração da posição orçamental em 2005 em cerca de 1.6 p.p. do PIB resultaria, predominantemente, da redução da receita fiscal por via de alterações discricionárias nos impostos (-0.4 p.p. do PIB de receita), da diminuição dos dividendos recebidos pelo Estado (-0.4 p.p. do PIB de receita) e do forte crescimento de alguma rubricas da despesa corrente primária, nomeadamente, do consumo intermédio (+0.2 p.p. do PIB de despesa), das despesas com pessoal (+0.2 p.p. do PIB de despesa, excluindo o subsídio do Estado para a CGA) e, à semelhança do ocorrido em anos anteriores, da despesa com pensões (+0.5 p.p. do PIB de despesa).

**Quadro 5.2**  
**Decomposição da variação do saldo total entre 2004 e 2005**

Em percentagem do PIB

	2004 (exc. med. temp.)	Variação da comp. cíclica	Efeitos de medidas discric.	Outros efeitos	2005	Variação 2004-2005
<b>RECEITA TOTAL</b>	<b>43.1</b>	<b>0.0</b>	<b>-0.4</b>	<b>-0.2</b>	<b>42.6</b>	<b>-0.6</b>
Receitas correntes	41.6	0.0	-0.4	-0.1	41.1	-0.5
Receitas fiscais	37.1	0.0	-0.4	0.4	37.2	0.0
Impostos sobre o rendimento e património	9.2	0.0	-0.5	0.0	8.8	-0.5
Impostos sobre as famílias	5.8	0.0	0.0	0.2	6.0	0.2
Impostos sobre as empresas	3.4	0.0	-0.5	-0.2	2.7	-0.7
Contribuições sociais	12.9	0.0	-	0.0	13.0	0.0
Efectivas	11.9	0.0	-	0.0	11.9	0.0
Regime geral	7.9	0.0	-	-0.1	7.8	-0.1
Regime dos funcionários públicos	3.9	-	-	0.1	4.0	0.1
Imputadas	1.1	-	-	0.0	1.1	0.0
Impostos sobre a produção e a importação	15.0	0.0	0.1	0.3	15.4	0.4
Vendas de bens e serviços	2.4	-	-	0.0	2.4	0.0
Outras receitas correntes	2.0	-	-	-0.5	1.5	-0.5
Receitas de capital	1.6	-	-	-0.1	1.5	-0.1
<b>DESPESA TOTAL</b>	<b>48.3</b>	<b>0.1</b>	<b>0.3</b>	<b>0.6</b>	<b>49.3</b>	<b>1.0</b>
Despesas correntes	43.6	0.1	0.3	0.8	44.8	1.2
Despesas com pessoal	15.0	-	0.1	0.2	15.3	0.3
Consumo intermédio	3.8	-	0.1	0.1	4.0	0.2
Juros da dívida	2.8	-	-	0.1	3.0	0.1
Transferências correntes	22.0	0.1	0.2	0.5	22.7	0.7
para as famílias	17.9	0.1	0.2	0.4	18.5	0.6
em dinheiro	14.9	0.1	0.2	0.3	15.5	0.6
das quais: subsídios de desemprego	1.2	0.1	-	0.0	1.3	0.1
pensões do regime geral	7.3	-	0.1	0.2	7.6	0.3
pensões do regime dos func. púb.	4.0	-	0.0	0.1	4.1	0.2
em espécie	3.0	-	-	0.1	3.1	0.1
subsídios	1.6	-	-	0.0	1.7	0.0
outras transferências	2.5	-	-	0.1	2.6	0.1
Despesas de capital	4.7	-	-	-0.2	4.4	-0.2
Investimento	3.3	-	-	-0.1	3.2	-0.1
Aquisição líquida de activos não finan. não prod.	0.0	-	-	0.0	0.0	0.0
Outras despesas de capital	1.4	-	-	-0.1	1.2	-0.1
<b>SALDO TOTAL</b>	<b>-5.2</b>	<b>-0.1</b>	<b>-0.7</b>	<b>-0.8</b>	<b>-6.8</b>	<b>-1.6</b>
<i>Por memória:</i>						
Despesa corrente primária	40.8	0.1	0.3	0.9	42.1	1.3
Saldo de capital	-3.1	-	-	0.2	-2.9	0.2
Saldo primário	-2.3	-0.1	-0.7	0.8	-3.9	-1.6

Fonte: Instituto Nacional de Estatística, Ministério das Finanças e Banco de Portugal.

## 6. Efeitos orçamentais das medidas temporárias de anos anteriores

Tal como é frequentemente destacado, algumas das principais medidas orçamentais de natureza temporária realizadas nos últimos anos são do tipo auto-reversivo, isto é, permitem o aumento da receita num ano, mas implicam a sua diminuição ou o acréscimo da despesa em anos seguintes. A cessão de créditos tributários, em 2003, e as transferências de fundos de pensões de empresas de capitais públicos para a CGA, em 2003 e 2004, enquadram-se claramente nesta caracterização.

O Quadro 6.1 apresenta o impacto na receita das AP da cessão de créditos tributários, de 2003 a 2005. Como se pode verificar, após um efeito líquido em 2003, no sentido do aumento da receita, equivalente a 1.27 por cento do PIB, a partir de 2004, e durante alguns anos, uma parte dos impostos e contribuições sociais cobrados na economia portuguesa não são receita das AP. O seu montante ascendeu a 0.34 por cento do PIB, em 2004, e segundo estimativas da Comissão, poderá atingir 0.27 do PIB, em 2005.

**Quadro 6.1**  
**Efeitos orçamentais da operação de cessão de créditos tributários**

Em percentagem do PIB

	2003		2004	2005
	Valor da operação	Valores entregues à 'Sagres'	Valores entregues à 'Sagres'	Estimativa para os valores entregues à 'Sagres'
Impostos sobre o rendimento e património	0.44	-0.04	-0.13	-0.10
Impostos sobre a produção e a importação	0.67	-0.04	-0.16	-0.12
Contribuições sociais	0.24	0.00	-0.05	-0.05
<b>Total:</b>	<b>1.35</b>	<b>-0.08</b>	<b>-0.34</b>	<b>-0.27</b>

Fonte: Ministério das Finanças e Comissão para a Análise da Situação Orçamental.

As transferências de fundos de pensões de empresas de capitais públicos para a CGA traduzem-se à cabeça, por um aumento da receita no ano em que ocorre a transferência. Seguidamente, por um período longo, implicam um aumento da receita por via de contribuições sociais adicionais, nos casos em que há lugar ao pagamento de quotizações, e de juros gerados pelas carteiras de títulos de dívida pública constituídos na CGA, simultaneamente com o acréscimo da despesa, por via de pensões adicionais. No caso da transferência da CGD, a Comissão não teve em conta o seu eventual efeito sobre a distribuição de dividendos ao Estado, em 2005. O efeito líquido, como resulta do Quadro 6.2, é no sentido de um pequeno agravamento do défice das AP: 0.11 por cento do PIB, em 2005.

**Quadro 6.2**  
**Efeitos orçamentais das transferências de fundos de pensões**

Em percentagem do PIB

	2003	2004	2005 <sup>(1)</sup>
CTT <sup>(2)</sup>	0.92	-0.06	-0.07
CGD		1.85	-0.03
ANA		0.13	0.00
NAV		0.17	0.00
INCM		0.10	0.00
<b>Total:</b>	<b>0.92</b>	<b>2.19</b>	<b>-0.11</b>

Fonte: Caixa Geral de Aposentações e Banco de Portugal.

Nota:

<sup>(1)</sup> Valores estimados.<sup>(2)</sup> Em 2003, inclui o valor da transferência para o Estado (€ 268 milhões) e para a CGA (€ 1032 milhões), deduzido dos encargos líquidos com pensões nesse ano (€ 97 milhões).

## 7. Impacto da revisão da base das Contas Nacionais nos principais indicadores orçamentais

À semelhança do que se tem verificado em vários outros Estados-membros da UE, o Instituto Nacional de Estatística está a proceder à revisão da base das Contas Nacionais Anuais, com referência ao ano de 2000, estando anunciada para breve a divulgação dos novos dados. Com esta revisão serão implementadas algumas mudanças no processo de avaliação do PIB, salientando-se a incorporação de novas fontes estatísticas e algumas revisões de carácter metodológico.

Na expectativa da publicação próxima dos novos dados, a Comissão considerou útil realizar uma simulação para avaliar o impacto da nova base de Contas Nacionais sobre o défice e a dívida das AP, em rácio do PIB. Para tal, consideraram-se dois cenários alternativos (+3 e +5 por cento), que procuram balizar uma ordem de grandeza verosímil para o ajustamento do nível do PIB em Portugal. O Quadro 7.1 mostra os resultados da simulação acima referida.

**Quadro 7.1**  
**Simulação do impacto da nova base das Contas Nacionais nos principais indicadores orçamentais**

	2004	2005
<i>Em milhões de euros</i>		
Saldo total das AP	-3 953.0	-9 552.5
Dívida das AP	83 577.7	93 979.6
PIB	135 187.1	139 785.9
<i>Em percentagem do PIB base 95</i>		
Saldo total das AP	-2.9	-6.8
Dívida das AP	61.8	67.2
<i>Em percentagem do PIB base 00 (hipótese de +3%)</i>		
Saldo total das AP	-2.8	-6.6
Dívida das AP	60.0	65.3
<i>Em percentagem do PIB base 00 (hipótese de +5%)</i>		
Saldo total das AP	-2.8	-6.5
Dívida das AP	58.9	64.0

Fonte: Comissão para a Análise da Situação Orçamental.

## 8. Conclusões

O objectivo principal dos trabalhos desenvolvidos pela Comissão para a Análise da Situação Orçamental consistiu na elaboração de uma estimativa para o défice das administrações públicas (AP), em 2005, de acordo com o Sistema Europeu de Contas (SEC-95), não assumindo quaisquer medidas para além das já incluídas no Orçamento em vigor. Relativamente a este, apenas se excluíram as medidas temporárias implicitamente consideradas, cujo montante ascendia a 1.4 por cento do PIB, por a sua implementação não se afigurar actualmente viável.

A revisão das previsões orçamentais para 2005 realizada pela Comissão envolveu três passos essenciais. Em primeiro lugar, a definição de um cenário macroeconómico realista, dada a informação disponível neste momento. Em segundo lugar, a análise muito detalhada de áreas relevantes da execução orçamental, com base em informação solicitada a diversos órgãos e serviços das AP. Em terceiro lugar, o tratamento da informação parcelar, de forma a determinar o efeito total no défice e no stock da dívida pública, relevantes do ponto de vista do Procedimento dos Défices Excessivos e do Pacto de Estabilidade e Crescimento.

A estimativa da Comissão para o défice das AP, em 2005, tendo em conta o OE-2005 e um cenário macroeconómico actualizado, situa-se em 6.8 por cento do PIB. A dívida pública, em rácio do PIB, por seu turno, atingiria 67.2 por cento, no final de 2005. De sublinhar que, apesar de já ter decorrido aproximadamente um terço do ano, o trabalho da Comissão consistiu, sobretudo, num exercício de previsão, implicando a formulação de hipóteses e comportando, por vezes, margens de incerteza significativas.

A compreensão do essencial dos resultados agora apresentados tem de se basear na resposta a duas questões simples. A primeira prende-se com a justificação da revisão do défice excluindo medidas temporárias resultantes do OE-2005, que conduz à actual estimativa. A segunda tem a ver com a explicação do aumento do défice excluindo o efeito de medidas temporárias, de 2004 para 2005.

A conta das AP, baseada no OE-2005 tinha implícito um défice, excluindo o efeito de medidas temporárias, equivalente a 4.2 por cento do PIB, muito abaixo do valor de 6.8 por cento do PIB agora estimado pela Comissão. A explicação desta diferença sugere quatro observações (ver Quadro 4.19). Em primeiro lugar, apesar do cenário macroeconómico ser agora muito mais desfavorável, a perda de receita fiscal relativamente ao OE é muito diminuta, devido a efeitos que devem ser predominantemente atribuídos ao aumento da eficácia da administração fiscal, não incorporados na conta inicial. O impacto da deterioração das perspectivas macroeconómicas já é, no entanto, visível na revisão em

baixa das contribuições para a Segurança Social. Em segundo lugar, os dividendos recebidos pelo Estado deverão registar um valor diminuto, em termos de receita bruta 0.5 p.p. do PIB abaixo do que decorria do OE. Em terceiro lugar, a despesa corrente primária, em particular do Estado, do SNS e da CGA estava subestimada na conta baseada no OE, em cerca de 1.8 p.p. do PIB, excluindo as rubricas com contrapartida directa do lado da receita. Esta subestimação afectava com especial incidência rubricas englobadas nas despesas com pessoal e nas prestações sociais. Em quarto e último lugar, apesar do efeito no sentido do aumento do défice resultante da inclusão das Estradas de Portugal no universo das AP, o saldo de capital não sofreu uma alteração significativa, dada a previsão de menor execução da despesa de investimento das AP.

O aumento do défice agora estimado pela Comissão para 2005 relativamente ao défice excluindo medidas temporárias observado em 2004 pode decompor-se em três parcelas: a variação da componente cíclica, os efeitos de medidas discricionárias e outros factores (ver Quadro 5.2). Segundo as actuais estimativas, a componente cíclica terá um efeito quase nulo sobre o saldo orçamental, uma vez que o desvio do produto relativamente à tendência apenas se torna um pouco mais negativo. As medidas discricionárias já aprovadas, em particular no âmbito do OE-2004 e do OE-2005, têm um impacto no sentido do acréscimo do défice de 2005, que se pode estimar em 0.7 p.p. do PIB. São de destacar, em particular: a redução das taxas de IRS, incluída no OE-2005, sendo cerca de metade do efeito total reflectido na actualização das tabelas de retenção na fonte em 2005 (-0.13 p.p. do PIB de receita); e a diminuição da taxa de IRC de 30 para 25 por cento no OE-2004 (-0.48 p.p. do PIB de receita). Os outros factores, no seu conjunto, estima-se que contribuam para o acréscimo do défice em 0.9 p.p. do PIB. A explicação reside, quase na totalidade na diminuição dos dividendos brutos recebidos pelo Estado face ao verificado em 2004, (-0.41 p.p. do PIB de receita), no aumento da despesa em pensões resultante do crescimento do número de pensionistas e do efeito composição (+0.31 p.p. do PIB de despesa) e no aumento acentuado do consumo intermédio e das prestações sociais em espécie (+0.12 e +0.13 p.p. do PIB de despesa, respectivamente). Em síntese, o que justifica o agravamento do défice é, fundamentalmente, o crescimento de algumas rubricas importantes da despesa, em particular na área das pensões e no SNS, muito acima do crescimento nominal do PIB, as descidas nos impostos sobre o rendimento e a queda drástica dos dividendos recebidos pelo Estado.

No que respeita ao apuramento dos montantes relativos a eventuais compromissos financeiros que transitam do passado que devam ser assumidos directamente na dívida pública, a Comissão concluiu, com base na informação analisada, que no final de 2004 a

dívida do SNS a fornecedores ascendia a € 1100 milhões. Adicionalmente, de referir que as regularizações de situações do passado consideradas no cálculo do stock da dívida correspondem apenas a uma parte do montante total indicado pelo Direcção Geral do Tesouro.

**Lisboa, 20 de Maio de 2005**

A COMISSÃO PARA A ANÁLISE DA SITUAÇÃO ORÇAMENTAL

Dr. VÍTOR CONSTÂNCIO, Governador do Banco de Portugal e Presidente

Dr. JOÃO CADETE DE MATOS (Banco de Portugal)

Dr. JORGE CORREIA DA CUNHA (Banco de Portugal)

Dr. DANIEL SANTOS (INE);

Dr. CLÁUDIA RODRIGUES BRAZ (Banco de Portugal)

Dr. PAULO MANUEL ESTEVES (Banco de Portugal)

**ANEXO 1 - Instituto das Estradas de Portugal/Estradas de Portugal, E.P.E.****1. Normas para a classificação de unidades no âmbito do SEC-95**

Os critérios de classificação das unidades institucionais enquanto produtores, a distinção entre mercantis, para utilização final própria e outros não-mercantis, bem como as implicações destes critérios para a classificação destas unidades por sectores, tal como estabelecidos pelo SEC-95, são explicitados no Quadro 1.

**Quadro 1**  
**Distinção entre produtores mercantis, produtores para utilização final própria e outros produtores não-mercantis, relativamente às unidades institucionais**

Tipo de unidade institucional			Classificação		
Privado ou público?	ISFL ou não?	As vendas cobrem mais de 50% dos custos de produção?	Tipo de produtor	Sector(es)	
1. Produtores privados	1.1 Empresas não constituídas em sociedade detidas pelas famílias (excluindo		1.1=Mercantil ou para utilização final própria	Famílias	
		1.2 Outros produtores privados (incluindo quase-sociedades detidas pelas famílias)	1.2.1 ISFL privadas	1.2.1.1 Sim	1.2.1.1=Mercantil
			1.2.1.2 Não	1.2.1.2=Outro não-mercantil	ISFLSF
		1.2.2 Outros produtores privados que não são ISFL		1.2.2.=Mercantil	Sociedades
2. Produtores públicos		2.1 Sim	2.1=Mercantil	Sociedades	
		2.2 Não	2.2=Outro não-mercantil	Administrações públicas	

Fonte: SEC-95, Capítulo 3, Quadro 3.1

Em síntese e de acordo com o Quadro 1, para se determinar se uma unidade institucional deve ser classificada como “produtor mercantil”, “produtor para utilização final própria” ou “outro produtor não-mercantil” e em que sector institucional se enquadra, deverão ser aplicadas diversas distinções em sequência:

- Separação entre privado/público;
- Forma jurídica (exclusivamente para produtores privados);
- Objectivo de fins lucrativos ou não;
- Transacção da produção a preços economicamente significativos.

Assim, e com base no SEC 95 (§3.28), a primeira distinção a efectuar na classificação das unidades institucionais é entre produtores privados e públicos.

*“A primeira distinção é entre produtores privados e públicos. Um produtor público é um produtor que é controlado pelas administrações públicas. No caso das ISFL, um produtor público é uma ISFL que é controlada e financiada principalmente pelas administrações públicas. Todos os outros produtores são produtores privados. O controlo é definido como a capacidade de determinar a política ou programa geral (do ponto de vista empresarial) de uma unidade institucional através da nomeação dos administradores ou gestores adequados, se necessário. A detenção de mais de metade das acções de uma sociedade é uma condição suficiente, mas não condição necessária, para o controlo.”*

Nesse sentido, o referido parágrafo considera que os **produtores públicos integram todas as unidades controladas pelas administrações públicas.**

Quanto à sua classificação nos sectores institucionais da economia nacional, os produtores podem ser classificados nos sectores das Administrações Públicas [S13] ou nos sectores das Sociedades (Não Financeiras [S11] ou Financeiras [S12]) conforme sejam não mercantis ou mercantis, respectivamente (§3.29, §3.32, §3.37).

*“Como mostra o quadro 3.1, os produtores privados encontram-se em todos os sectores, excepto no sector das administrações públicas. Em contrapartida, os produtores públicos apenas se encontram nos sectores das sociedades (não-financeiras e financeiras) e no sector das administrações públicas.”*

*“Para se determinar o tipo de produtor e o sector para as ISFL privadas, deve ser aplicado o critério dos 50%:*

- a) Se mais de 50% dos custos de produção forem cobertos pelas vendas, a unidade institucional é um produtor mercantil e é classificada nos sectores das sociedades não-financeiras e financeiras.*
- b) Se as vendas cobrirem menos de 50% dos custos de produção, a unidade institucional é um outro produtor não-mercantil e é classificada no sector das ISFLSF. Mas outras ISFL não-mercantis que são controladas e financiadas principalmente pelas administrações públicas são classificadas no sector das administrações públicas.”*

*“Os produtores públicos podem ser produtores mercantis ou outros produtores não-mercantis. Se o critério dos 50% decide que a unidade institucional deve ser considerada como um produtor mercantil, ela é classificada nos sectores das sociedades não-financeiras e financeiras. O critério dos 50% decide também em que caso uma unidade das administrações deve ser considerada como uma quase-sociedade*

*detida pelas administrações públicas: só quando responde ao critério dos 50% é que deve ser criada uma quase-sociedade. Se a unidade institucional é outro produtor não-mercantil, ela é classificada no sector das administrações públicas. A distinção entre ISFL e outros produtores é, assim, irrelevante para a classificação dos produtores públicos.”*

A decisão relativamente ao facto de uma determinada unidade poder ser classificada como um produtor mercantil ou não mercantil é assim efectuada, de acordo com o SEC-95, com base na aplicação do critério dos 50% definido nos §3.33 e §3.34. De acordo com aquele critério, para uma determinada unidade, **se as vendas cobrirem mais de 50% dos custos de produção, o produtor é mercantil, caso contrário será não mercantil.** Todos os produtores, incluindo os produtores públicos, são objecto da referida análise.

Além disso, o §3.33 do SEC-95 determina que “o critério dos 50%” deve ser aplicado tendo em conta uma série de anos; só se o critério for válido durante vários anos ou sendo válido para o ano corrente seja previsível que valerá no futuro próximo é que deve ser estritamente aplicado”.

*“Ao distinguir os produtores mercantis dos outros produtores não-mercantis através do critério dos 50%, as vendas e os custos de produção definem-se da forma seguinte:*

- a) *As «vendas» abrangem as vendas, excluindo os impostos sobre produtos mas incluindo todos os pagamentos efectuados pelas administrações públicas ou pelas instituições da União Europeia e concedidos a toda a espécie de produtor neste tipo de actividade, isto é, incluem-se todos os pagamentos ligados ao volume ou ao valor da produção, mas excluem-se os pagamentos efectuados para cobrir um défice geral.*

*Esta definição de vendas corresponde à de produção a preços de base, excepto no seguinte:*

- (1) *A produção a preços de base apenas é definida após se ter decidido se a produção é mercantil ou outra não-mercantil: as vendas apenas são usadas na valorização da produção mercantil. A outra produção não-mercantil é valorizada pelos custos.*
- (2) *Os pagamentos efectuados pelas administrações públicas para cobrir um défice geral das sociedades e quase-sociedades públicas fazem parte de outros subsídios aos produtos, conforme definido no número 4.35. c). Assim, a produção mercantil a preços de base inclui também estes pagamentos feitos pelas administrações públicas para cobrir um défice geral.*

- b) *Os custos de produção são a soma do consumo intermédio, remunerações dos empregados, consumo de capital fixo e outros impostos sobre a produção. Para os efeitos deste critério não são deduzidos os outros subsídios à produção. Para garantir a coerência dos conceitos de*

*vendas e de custos de produção ao aplicar o critério dos 50%, os custos de produção devem excluir todos os custos realizados para a formação de capital por conta própria.”*

*“O critério dos 50% deve ser aplicado tendo em conta uma série de anos: só se o critério for válido durante vários anos ou for válido para o ano corrente e se prever que valerá no futuro próximo é que deve ser estritamente aplicado. Flutuações de menor importância no volume das vendas de um ano para outro não devem obrigar a uma reclassificação das unidades institucionais (e das suas UAE locais e produção).”*

*As vendas podem consistir em vários elementos. Por exemplo, no caso da prestação de cuidados médicos por um hospital, as vendas podem corresponder a:*

- a) aquisições por parte de empregadores a contabilizar como rendimento em espécie pago aos seus empregados e como despesa de consumo final por esses mesmos empregados;*
- b) aquisições por parte de companhias de seguros privadas;*
- c) aquisições por fundos da segurança social e pelas administrações públicas, a classificar como prestações sociais em espécie;*
- d) aquisições pela famílias sem direito a reembolso (despesa de consumo final).*

*Só os outros subsídios à produção e as doações (por exemplo, de instituições de beneficência) recebidos não são tratados como vendas.*

*Do mesmo modo, a venda de serviços de transporte por uma empresa pode corresponder a consumo intermédio de produtores, rendimento em espécie proporcionado por empregadores, prestações sociais em espécie concedidas pelas administrações públicas e aquisições pelas famílias sem direito a reembolso.”*

## **2. Descrição do Instituto de Estradas de Portugal/Estradas de Portugal**

O Decreto-Lei n.º 237/99, de 25/06, transformou a anterior Junta Autónoma de Estradas, em termos de organização e gestão, em três unidades distintas:

- IEP – Instituto de Estradas de Portugal;
- ICOR – Instituto para a Construção Rodoviária;
- ICERR – Instituto para a Conservação e Exploração da Rede Rodoviária

Posteriormente, em 30/10/2002, o Decreto-Lei n.º 227/2002 determinou a fusão dos três organismos, abarcando o Instituto de Estradas de Portugal as competências que eram de cada organismo.

O Decreto-Lei n.º 239/2004 de 31/12/2004 transformou o Instituto de Estradas de Portugal numa Entidade Pública Empresarial, com a sigla “EP — Estradas de Portugal, E.

P. E.”. De acordo com o referido diploma esta unidade que foi objecto de uma alteração na sua forma jurídica, é um instituto público dotado de personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira e património próprio.

As Estradas de Portugal, E. P. E., têm por objecto a prestação do serviço público, em moldes empresariais, de planeamento, gestão, desenvolvimento e execução da política de infra-estruturas rodoviárias definida no Plano Rodoviário Nacional.

### **3. Classificação sectorial do Instituto de Estradas de Portugal/Estradas de Portugal**

Foram analisados os relatórios e contas do IEP para o período 2000-2004 e os orçamentos previsionais, financeiros e de exploração para 2005, bem como os relatórios e contas das entidades ICOR e ICERR, com o objectivo de concluir sobre a classificação destas unidades institucionais. Os resultados desta análise, baseados quer na Demonstração de Resultados quer na Conta de Gerência, são apresentados no Quadro 2a) e Quadro 2b), respectivamente. As vendas correspondem às contas 71 e 72 (C71+C72) da Demonstração de Resultados e ao montante de taxas retirado da Conta de Gerência. Os valores de vendas apresentados nos quadros com base nas Contas de Gerência correspondem às Vendas de Bens e Serviços e às Taxas. Os custos apresentados nos quadros com base na Demonstração de Resultados correspondem às Contas 61, 62, 64 e 65 (C61+C62+C64+C65). Na Conta de Gerência foram considerados como custos, as seguintes rubricas: Despesas com pessoal e Aquisição de bens e serviços correntes. Foi ainda considerado como custo o Consumo de Capital Fixo (CCF) estimado segundo o método utilizado para o cálculo desta operação, em Contas Nacionais. Para o período de 2000-2004 foi considerado o peso da FBCF desta(s) unidade(s) no respectivo ramo de actividade e aplicado ao total do CCF estimado para o ramo. Para 2005, no cálculo do CCF utilizou-se a taxa de variação da FBCF do IEP, de 2004 para 2005.

De acordo com a análise efectuada, e por referência aos critérios de classificação acima explicitados, estas entidades são sempre organismos não mercantis ao longo do período, pelo que devem ser classificadas no sector das Administrações Públicas.

**Quadro 2a)**  
**Rácio custos/vendas**  
**Instituto de Estradas de Portugal/Estradas de Portugal, E.P.E.**

milhares de euros e percentagem das vendas nos custos

		IEP	ICOR	ICERR	Total
2000 (a)	Vendas	70	8046	1262	9378
	Custos	49745	571887	99326	720958
	<i>Rácio</i>	<i>0,1%</i>	<i>1,4%</i>	<i>1,3%</i>	<i>1,3%</i>
2001 (a)	Vendas	100	19877	2250	22227
	Custos	70146	517418	147115	734679
	<i>Rácio</i>	<i>0,1%</i>	<i>3,8%</i>	<i>1,5%</i>	<i>3,0%</i>
2002 (a) (b)	Vendas	115	349	1232	1696
	Custos	137678	454889	98064	690631
	<i>Rácio</i>	<i>0,1%</i>	<i>0,1%</i>	<i>1,3%</i>	<i>0,2%</i>
2003 (a)	Vendas	2180			2180
	Custos	459313			459313
	<i>Rácio</i>	<i>0,5%</i>			<i>0,5%</i>
2004 (a)	Vendas	10000			10000
	Custos	497000			497000
	<i>Rácio</i>	<i>2,0%</i>			<i>2,0%</i>
2005 (c)	Vendas	3000			3000
	Custos	670000			670000
	<i>Rácio</i>	<i>0,4%</i>			<i>0,4%</i>

Notas:

(a) Com base na Demonstração de Resultados. Contudo, introduziu-se o montante da consta da Conta de Gerência relativo às taxas, as quais devem ser consideradas como vendas. Excluem-se os montantes de impostos indirectos.

(b) No ano de 2002, os valores para o IEP correspondem aos 12 meses de actividade e não integram o ICOR e o ICERR.

(c) Com base nos orçamentos previsionais, financeiros e de exploração para 2005. O Consumo de Capital Fixo foi estimado com base na evolução da FBCF do organismo face a 2004.

**Quadro 2b)**  
**Rácio custos/vendas**  
**Instituto de Estradas de Portugal/Estradas de Portugal, E.P.E.**

milhares de euros e percentagem das vendas nos custos

		IEP	ICOR	ICERR	Total
2003 (a)	Vendas	3000			3000
	Custos	457000			457000
	<i>Rácio</i>	<i>0,7%</i>			<i>0,7%</i>
2004 (a)	Vendas	4000			4000
	Custos	494000			494000
	<i>Rácio</i>	<i>0,8%</i>			<i>0,8%</i>
2005 (b)	Vendas	3000			3000
	Custos	670000			670000
	<i>Rácio</i>	<i>0,4%</i>			<i>0,4%</i>

Notas:

(a) Com base na Conta de Gerência.

(b) Com base nos orçamentos previsionais, financeiros e de exploração para 2005. O Consumo de Capital Fixo foi estimado com base na evolução da FBCF do organismo face a 2004.

#### 4. Conclusão

O IEP, apesar da sua nova forma jurídica, continua a ser uma unidade que já existia. Continua igualmente a ser um produtor público e que deve ser sempre objecto de análise quanto à sua característica mercantil ou não mercantil. Além disso, como se pode observar no Quadro 2, quer o IEP, quer para períodos anteriores, o ICOR e o ICERR são organismos não mercantis. A alteração da sua forma jurídica não implica de *per se* a sua reclassificação noutra sector institucional (nomeadamente mercantil), até porque, de acordo com o SEC-95, é necessário que, mesmo que num determinado ano a unidade seja não mercantil, exista evidência de que essa unidade será mercantil para o futuro. Da análise das contas deste organismo ou do conjunto dos organismos que integraram o IEP nada indicia que esta entidade se torne mercantil no curto prazo, pelo que até evidência em contrário deverá ser mantida no sector institucional das administrações públicas.